



**Agostinho António da
Costa de Sousa**

Alterações a Planos Urbanísticos. Portugal e Inglaterra.
(Caso de estudo: O PGU de Espinho)



**Agostinho António da
Costa de Sousa**

**Alterações a Planos Urbanísticos. Portugal e Inglaterra.
(Caso de estudo: PGU de Espinho)**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento do Território: Ordenamento da Cidade, realizada sob a orientação científica do Dr. Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Doutor da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho ao Rui, à Luísa e à Bela.

O júri

Presidente:

Doutor Eduardo Anselmo Moreira Fernandes de Castro, Professor Associado da Universidade de Aveiro

Vogais:

Doutora Margarida Angélica Pires Pereira Esteves, Professora Auxiliar da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado convidado da Universidade de Aveiro (orientador)

Agradecimentos:

- Um bem-haja ao Prof. Dr. Jorge Carvalho, orientador oficial desta dissertação, pelas inúmeras reuniões, discussões, esclarecimentos e pela total disponibilidade no decurso da elaboração desta prova, que serviram para o seu enriquecimento.
- À Câmara Municipal de Espinho, com destaque para os técnicos e colaboradores das Divisões de Estudos e Planeamento, Informação Municipal (CMSIGC) e Arquivo Municipal que, pela sua generosa colaboração e apoio logístico, disponibilizaram o mais valioso material que tornou possível o aprofundamento e a apresentação do caso de estudo.

Palavras-chave

Planeamento urbanístico: Planos, execução e alteração de planos.

Resumo

A cidade, como construção colectiva, desenvolveu-se no território através de vários processos ao longo da história. O Homem no seu propósito civilizacional utilizou o planeamento urbanístico como processo privilegiado para a ordenar.

Neste processo o plano urbanístico é, em síntese, o instrumento com o propósito de regular as operações urbanísticas subsequentes no território que abrange. Quaisquer que sejam os objectivos a que se propõe, o plano não é um fim em si mesmo, dado que existem diversas motivações e interesses que durante a sua execução o vão questionando. Essas ocorrências potenciam a sua alteração, pelo que este é um dado a ter em conta em todo o processo de planeamento.

Acresce que a transformação da sociedade actual é cada vez mais dinâmica e diversificada, e o seu processo de desenvolvimento tem consequências proporcionais e recíprocas nas interacções com o planeamento urbanístico, através dos diversos agentes, meios e métodos que intervêm na cidade. Por outro lado a sociedade rege-se (cada vez mais) pelas regras do mercado, onde o lucro apresenta uma primazia em todo o processo e, em matéria de urbanismo, pretende intervir sobre um bem escasso – o solo – cujo valor de mercado depende, entre outros factores, de todo este processo.

Os interesses em jogo são múltiplos e por vezes contraditórios entre os diversos agentes intervenientes. Compete à Administração Pública liderar o processo e zelar para que os interesses privados não se sobreponham ao interesse público, que deve representar.

Em síntese, pretendem-se estabelecer critérios de avaliação das ocorrências consideradas desejáveis ou aceitáveis, que justifiquem a alteração do plano urbanístico durante a sua execução, sem esquecer as variações do valor de mercado daí decorrentes e ensaiar critérios de decisão para que possam ser aceites por parte da Administração.

Keywords

Urban planning: Plans, execution and alteration of plans.

Abstract

The city, as collective construction, was developed in the territory through some processes throughout history. The Man in its civilizational intention used the urban planning as privileged process to command.

In this process the urban plan is, in synthesis, the instrument with the intention of regulating the subsequent urban operations in the territory that it encloses. Any that are the objectives the one that if consider, the plan is not an end in itself exactly, data that exists diverse motivations and interests that during its execution go questioning. These occurrences harness its alteration, for what this is data to have all in account in the planning process.

It increases that the transformation of the current society is each more dynamic and diversified time, and its process of development has proportional and reciprocal consequences in the interactions with the urban planning, through the diverse agents, ways and methods that intervene in the city. On the other hand the society is conducted (each time more) for the rules of the market, where the profit all presents a priority in the process and, in urbanism substance, it intends to intervene on a scarce good - the ground - whose value of market depends, among others factors, of all this process.

The interests in game are multiple and for contradictory times between the diverse intervening agents. It competes to the Public Administration leading the process and watching over so that the private interests are not overlapped to the public interest, that must represent.

In synthesis, they intend to establish criteria of evaluation of the desirable or acceptable considered occurrences, that justify the alteration of the urban plan during its execution, without forgetting the variations it from there decurrent value of market and to assay decision criteria so that they can be acceptances on the part of the Administration.

ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO	11
1.1 – Problemática e objectivos.....	11
1.2 – Metodologia	12
2 – PLANEAMENTO URBANÍSTICO.....	13
2.1 – Evolução do planeamento urbanístico no espaço europeu.....	13
2.2 – Sistemas de planeamento urbanístico – Elementos constitutivos.....	16
2.2.1 - Quadro legal e administrativo.....	17
2.2.2 - Regime do uso do solo.....	18
2.2.3 - Fiscalidade sobre a propriedade imobiliária	20
2.2.4 - Planos urbanísticos.....	21
2.2.5 - Instrumentos executórios.....	25
2.3 – Síntese.....	29
3 – PLANOS URBANÍSTICOS	31
3.1 - Tipologia	31
3.1.1 - Abrangência.....	31
3.1.2 - Contexto	31
3.1.3 - Técnica.....	32
3.1.4 - Natureza	35
3.2 – Planos Urbanísticos em Portugal.....	37
3.2.1 - Evolução.....	37
3.2.2 - Conteúdo Actual	39
3.2.3 – Recolha de opiniões.....	41
3.3 – Planos urbanísticos em Inglaterra	45
3.3.1 – Evolução	45
3.3.2 – Conteúdo Actual	47
3.4 – Síntese.....	48
4 – EXECUÇÃO URBANÍSTICA.....	49
4.1 - Caracterização dos agentes, respectivos meios e tipificação de interesses.....	50
4.2 – Execução urbanística em Portugal	58
4.2.1 – Quadro legal.....	58
4.2.2 – Práticas executórias.....	59
4.3 – Execução urbanística em Inglaterra.....	63
4.3.1 – Quadro legal.....	63
4.3.2 – Práticas executórias.....	67
4.4 – Síntese.....	70
5 – ALTERAÇÕES AOS PLANOS URBANÍSTICOS.....	75
5.1 – Tipificação do conteúdo das alterações	75
5.1.1 – Natureza	77
a) - Funcional.....	79

b) – Forma urbana.....	83
c) – Edificabilidade	86
5.1.2 – Beneficiários e respectivos benefícios	89
a) – Interesses particulares	90
b) – Interesses públicos / Colectivo	91
5.2 – Alteração dos planos urbanísticos em Portugal.....	93
5.3 – Alteração dos planos urbanísticos em Inglaterra	96
5.4 – Formulação de critérios para a alteração aos planos urbanísticos	97
5.4.1 - Critérios de avaliação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis.....	98
5.4.2 – Variações do valor de mercado decorrentes das alterações	99
5.4.3 – Critérios de decisão para a aceitação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis.....	99
6 – CASO EM ESTUDO – ANTE-PLANO GERAL DE URBANIZAÇÃO DE ESPINHO.....	101
6.1 – Ante-Plano Geral de Urbanização (PGU)	101
6.1.1 – Enquadramento	101
6.1.2 – Descrição e caracterização	104
6.2 – Execução Urbanística	110
6.2.1– Agentes, meios e tipificação de interesses	110
6.2.2 – Processos executórios.....	112
6.3 – Alterações ao Plano Geral de Urbanização	114
6.3.1 – Alterações globais.....	114
6.3.2 – Alterações pontuais.....	117
6.3.3 – Beneficiários e respectivos benefícios	122
6.3.4 – Síntese	123
6.4 – Confronto das alterações com os critérios de aceitabilidade propostos	124
6.4.1 – Alterações globais.....	124
6.4.2 – Alterações pontuais.....	127
7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	131
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	135
ANEXOS	141
1 – Ortofotomapa do Concelho de Espinho	141
2 – Planta de Zonamento do PGU	143
3 – Regulamento do PGU	145
4 - Designação das peças desenhadas constituintes do PGU	151
5 - Relação dos diversos Planos e alguns pareceres subsequentes ao PGU	153
6 – Planta comparativa (Cidade – 1968 versus estado actual).....	155
7 – Planta das alterações ao PGU	157

1 - INTRODUÇÃO

1.1 – Problemática e objectivos

A cidade, como construção colectiva, desenvolveu-se no território através de vários processos ao longo da história. O Homem, no seu propósito organizacional e civilizacional utilizou o planeamento urbanístico como processo privilegiado para a ordenar (Partidário, 1999: 21-22).

“Os termos plano e planificação (ou planeamento) – a que correspondem na terminologia alemã os vocábulos *Plan* e *Planung*, respectivamente, - são muito utilizados na linguagem jurídico-administrativa dos nossos dias. Embora manejados frequentemente como sinónimos, não têm, porém, um significado idêntico. Na verdade, planificação ou planeamento é uma actividade que tem como fim a emanação de um plano, ao passo que este é o produto da referida actividade. O vocábulo «planificação» expressa, assim, uma ideia de acção, de processo, enquanto que plano é algo que concretiza, que espelha o resultado do processo de planificação ou de planeamento” (Correia, 1989: 168).

O plano urbanístico é, em síntese, um instrumento, com o propósito de regular as operações urbanísticas subsequentes no território que abrange. Quaisquer que sejam os objectivos a que se propõe, o plano não é um fim em si mesmo, dado que existem diversas motivações e interesses que durante a sua implementação o vão questionando.

Acresce que a transformação da sociedade actual é cada vez mais dinâmica e diversificada, e o seu processo de desenvolvimento tem consequências proporcionais e recíprocas nas interacções com o processo de planeamento urbanístico, através dos diversos interesses dos seus agentes, meios e métodos que intervêm na cidade. “A configuração da cidade (...) é um processo plural e temporal cuja coerência se vai percebendo à medida que se induzem e produzem modificações parcelares, mais e menos importantes” (Portas, 1989: 136).

O alcance do planeamento urbanístico, depende e relata os propósitos da Administração Pública que lidera esse processo, nas suas propostas, regulação e execução das previsões sobre o território. É importante reconhecer que as transformações sociais e económicas acontecem e na actualidade com maior rapidez que no passado, pelo que a proposta de um plano urbanístico pode tornar-se desactualizada e, conseqüentemente, necessitar de ser reformulada. “Daí que qualquer definição de planeamento deve ser capaz de contar com a abrangência das alterações desta actividade” (Rydin, 1994: 4).

A presente problemática tem como base os Planos Urbanísticos, enquadrados no quadro legal português pelos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT's) e pretende analisar quais são essas motivações e interesses, sintetizadas por ocorrências, que os visam alterar durante a sua execução, quais dessas ocorrências são desejáveis ou aceitáveis e que portanto consideramos legítimas para o bem público.

Em complemento estuda-se o caso inglês, pela sua particularidade em termos legais e prática urbanística e, em concreto, como contraponto ao caso português, com vista a alargar o debate, perspectivando a proposta de outras alternativas.

Por fim é apresentado um caso de estudo - o Ante-Plano de Urbanização de Espinho -, pela sua particularidade na elaboração e execução (inquérito público entre 29-12-1967 e 31-01-1968, aprovação pela Câmara em 04 de Abril de 1968, e apenas com registo e publicação em Diário da República em 1992/10/02, com declaração do despacho do Ministro das Obras Públicas de 1973/10/06, exarado na sequência do parecer do Conselho Superior de Obras Públicas, n.º 3.947, de 1973/04/03, publicado em D.R.), bem como pela sua longevidade (dado que ainda se encontra em vigor), com vista a testar os critérios de aceitabilidade propostos que justifiquem a alteração de planos urbanísticos.

Esta problemática tem como pano de fundo um objectivo primordial do processo de planeamento urbanístico, que é a obtenção da melhoria e da qualidade do ordenamento do território e do urbanismo.

Em síntese, pretende-se estudar quais as ocorrências desejáveis ou aceitáveis que pretendem alterar os planos urbanísticos durante a sua execução e quais os processos metodológicos e legais para adequar os planos às mesmas.

Os objectivos que se pretende alcançar são:

- Sistematização das ocorrências desejáveis ou aceitáveis que pretendem alterar os planos urbanísticos e quais os critérios que as justificam.
- Procura dos processos metodológicos que articulem um quadro regulamentar com processos mais expeditos para integrar tais ocorrências nas alterações do plano urbanístico.

1.2 – Metodologia

Com vista a atingir os objectivos traçados, a metodologia proposta assenta num aprofundamento da problemática exposta através da explicitação do processo de planeamento, desde o plano, a sua posterior execução urbanística e quais as ocorrências que o pretendem alterar, com base numa procura de opiniões eruditas sobre a matéria.

Em contraponto ao caso português, foi escolhido o caso inglês, dado que, à partida, as diferenças que apresentam entre si são motivo para ter à disposição um maior número de alternativas possíveis para os objectivos traçados.

O trabalho começou pela consulta de opiniões eruditas, com maior incidência para os casos português e inglês, com o propósito de um maior conhecimento não só da problemática em causa como das realidades específicas em apreço. Ou seja, o processo de planeamento urbanístico actua num dado contexto, que inclui a realidade física ambiental onde interagem os agentes, reflectida nas estruturas espaciais e dinâmicas sócio-económicas que os servem, enquanto suporte para a intervenção urbanística, bem como o quadro institucional, económico e socio-político.

Pela complexidade e abrangência do tema optou-se por abordar todo o processo de planeamento urbanístico, subdividindo a dissertação em cinco grandes grupos, nomeadamente: planeamento urbanístico; planos urbanísticos; execução urbanística; alterações aos planos urbanísticos; e o caso em estudo.

Após a recolha de carácter bibliográfico, o trabalho analisa os dois países em estudo e confronta-os, tendo em conta o processo de planeamento realizado em ambos, não pretendendo um aprofundamento do estudo comparativo dos seus quadros legais, mas antes verificar como são propostos outros processos metodológicos, capazes de sugerir soluções operativas com resultados práticos eficazes e que sirvam de exemplo para os propósitos em causa.

Nesse sentido formularam-se um conjunto de critérios que justifiquem as alterações aos planos urbanísticos, segundo uma avaliação das ocorrências que se considerem desejáveis ou aceitáveis, na lógica que todo este processo se desenrola numa sociedade de mercado, em que a mais-valia é um dos interesses mais desejados pelos diversos agentes envolvidos e estabeleceram-se para o efeito critérios de decisão para a aceitação das ocorrências consideradas desejáveis ou aceitáveis, tendo também em conta a importância das variações do valor de mercado decorrentes das alterações pretendidas.

Para além disso, apoiamo-nos num caso estudo, que se enquadra nos propósitos apresentados, nomeadamente o Ante-Plano de Urbanização de Espinho, aprovado pela Câmara de 1968, com declaração do despacho do Ministro das Obras Públicas de 1973, publicado em D.R. em 1992 e actualmente em vigor, que, pelas suas características e longevidade, serve para testar as alterações encontradas com os critérios de aceitabilidade propostos.

2 – PLANEAMENTO URBANÍSTICO

2.1 – Evolução do planeamento urbanístico no espaço europeu

Tradicionalmente a cidade foi sinónimo de vida comunitária, de liberdade, de inovação, de bem-estar social, cultural e material. A cidade nasce e desenvolve-se pelas necessidades de troca e segurança. Urbanidade e cidadania estão histórica e etimologicamente ligadas à urbe, ou seja ao desenvolvimento da cidade. O seu crescimento, tanto gera como decorre das transformações culturais, técnicas e sociais do seu respectivo enquadramento.

Essa edificação colectiva que é a cidade não está dissociada de um projecto, de um propósito. Um projecto que tem que ver com os edifícios e as infra-estruturas, mas que é muito mais do que isso, porque tem características, na sua formulação e na sua gestão, complexas. É um projecto a longo prazo, que se vai ajustando a várias circunstâncias ao longo do tempo, que propõem um desenvolvimento que incorpora factores de incerteza (inicial) e de oportunidade (ao longo do seu desenvolvimento), que ultrapassam os propósitos, os meios e os instrumentos de um projecto de arquitectura (que visa a rápida concretização).

Esta acção ou plano urbanístico, porque colectivo, abrangente e de longo prazo, tem uma componente política fundamental. “Não esqueçamos que *política* deriva da palavra grega *polis*, que quer dizer «cidade», e que entretanto o conceito de urbanismo adoptou a raiz latina *urbs*, que tem substancialmente o mesmo significado” (Noguera, 2003: 19).

Desde a antiguidade que existem cidades planeadas, estando muito do seu acto fundador associado a rituais religiosos. O conhecido plano em quadrícula de várias cidades romanas, não resulta apenas da reprodução do plano do campo das suas legiões, ele resulta de um ritual anterior dos Etruscos que decide e traça os dois eixos ortogonais, o *cardus* e o *decumanus*, que dão origem à quadrícula urbana e pretendem uma harmonia entre a vida (o homem) e o cosmos.

Na Idade Média, a cidade teve os seus limites bem identificados, associados a questões defensivas, administrativas e de fiscalização, onde existia uma clara distinção entre o espaço construído e o não-construído ou espaço rural (Lacaze (b), 1995: 13-15).

A falta de espaço nesta época conduz as municipalidades a estabelecer as primeiras medidas pré-urbanísticas a respeitar pela população. Denominam-se por pré-urbanismo, por incidirem no âmbito parcial e não se preocuparem com questões de conjunto, sendo que, as mesmas incidiam fundamentalmente na delimitação e articulação entre o espaço público de livre circulação (homens e mercadorias) e os espaços privados (habitar e laborar).

Do Renascimento à Época Clássica, tendo em conta a estabilidade criada por períodos de paz, o poder e riqueza crescente de reis e príncipes regentes, há um grande desenvolvimento de novos espaços urbanos, associando esse poder a uma grandiosidade construída, não só do espaço público, como dos seus edifícios envolventes, com uma grande aposta na sua imagem arquitectónica (Lacaze (a), 1995: 32-35).

Durante a segunda metade do século XIX, surgem diversas reflexões sobre o urbanismo, fruto do forte crescimento das cidades e da consequente degradação das condições de habitabilidade das populações operárias, a que se associam novas preocupações e exigências urbanas, ligadas ao tráfego, higiene e salubridade, deslocação e concentração das populações (novas necessidades de mão-de-obra) e desenvolvimentos técnicos da construção (Lamas, 2004: 65-66).

Em algumas cidades portuguesas o primeiro gesto urbanizador consistia no rasgamento das vias, enquanto estrutura para o seu desenvolvimento. Com a abertura das «avenidas novas» e tendo em conta a sua ocupação marginal realizada de forma paulatina, associada às condicionantes económicas, técnicas, de circulação e higienistas estáveis e equilibradas da época, estavam traçados os parâmetros para o seu desenvolvimento urbano. Neste sistema, os seus elementos são fundamentalmente três: os espaços públicos de circulação e acesso; a edificação marginal em quarteirão; e o espaço não construído de logradouro (Portas, 1987: 9).

Com a passagem da cidade pré-industrial para a cidade burguesa, associada às mudanças na tecnologia da construção e aos hábitos de vida, decorrentes das preocupações referidas de higiene e salubridade, a edificação mantém o alinhamento marginal, explora ao máximo a regra da ocupação do perímetro, aproveitando as novas oportunidades técnicas de construção em altura.

A partir dos anos 20, do século passado, são diversas as razões que contribuíram para o aparecimento de um modelo, em ruptura com o existente, cuja cartilha máxima se apoia na denominada “Carta de Atenas”, documento redigido em 1933 e publicado em 1942, por um grupo de arquitectos, no decurso do Congresso Internacional da Arquitectura Moderna (CIAM) e realizado em Atenas.

Com este modelo propôs-se não só uma mudança cultural e vivencial, como também uma mudança metodológica no processo de planeamento urbano.

O jogo de forças, atrás descrito, entre a rua, o edifício e o logradouro, deixa de ter sentido neste modelo, dado que o edifício que estabelecia a fronteira e a transição entre o público e o privado, apoiado na sua continuidade e reflectida no quarteirão, passa a ser autónomo, capaz de interiorizar funções de relações e de equipamento que antes davam sentido à rua. A rede viária tem como propósito estabelecer as ligações rápidas entre os edifícios, numa perspectiva apenas da circulação automóvel e termina por se apresentar como barreira, separando-os, sobrando espaços públicos intersticiais, disfuncionais e disformes (Portas, 1987: 11).

Uma “revolução metodológica no processo de fazer cidade, uma vez que, ao pôr de parte as muletas históricas do desenho urbano, culto ou espontâneo, que eram os elementos invariantes das infinitas actuações concretas em cada época e cada cidade – o sistema coeso do arruamento, edificação e logradouro – o urbanismo moderno procedeu a um recuo táctico para níveis mais abstractos – o da «infra-estrutura», da «zonificação» e dos «índices de edificabilidade», deixando para cada «zona» ou «célula» o direito a definir, de raiz, as formas dos seus elementos sem outros constrangimentos que não fossem os dos «standards» de densidade, equipamentos, m³ de construção e m² de áreas livres” (Portas, 1987: 9/10).

No fim dos anos 60, estes paradigmas da separação funcional e viária passam a ser questionados, tendo em conta a análise dos resultados práticos obtidos pela reconstrução do pós-guerra e as crescentes preocupações dos movimentos sociais urbanos, mais centradas nos aspectos qualitativos do meio ambiente. Surgem políticas de reabilitação ou recuperação, orientando a construção nova de vias e edifícios, no intuito de ligar e diversificar aquilo que antes se tinha separado.

Na década de 70, dá-se particular atenção ao reequipamento e melhoria ambiental da cidade antiga, decorrente muito do aumento das preocupações ecológicas. Na década seguinte as preocupações centram-se na recuperação de bairros periféricos, com problemas sociais e de degradação prematura. O urbanismo abandona os pressupostos marcantes do movimento moderno, como sejam a orientação solar do edifício, a livre implantação do seu volume no solo, a separação funcional e o uso sistemático do «zonamento» mono-funcional da cidade; recuperando modelos em que a morfologia urbana se apoia no quarteirão, praça e rua, tendo em conta um vontade de contínuo urbano e de mistura de usos compatíveis (Portas, 2005: 111-113).

Nos anos 90, há uma série de autores, entre os quais François Arschér (1991: 115), que defendem a promoção de um «urbanismo estratégico e decisional”, capaz de articular as ambições perspectivadas a longo tempo com a gestão quotidiana, o global e o local, o geral e o particular, as capacidades criativas das iniciativas privadas e os meios reguladores dos poderes públicos. Isso passa pela formulação de objectivos claros, a longo tempo, resultantes de um processo político, onde são elaboradas opções estratégicas para um «projecto de cidade».

“Como se caracteriza hoje em dia o facto urbano? A cidade permanece um objecto polissémico, um objecto facetado do qual se podem fazer leituras diferentes e complementares umas das outras, consoante o aspecto que se decide privilegiar ou o tipo de método científico ao qual se pretende recorrer” (Lacaze, 1995(a): 16).

Em Portugal, nos últimos 30 anos o desenvolvimento urbano descaracterizou o território, sendo que a cidade cresceu de maneira fragmentada, dispersa e pluriforme, daí resultando consequências físicas visíveis e implicações nos demais factores sócio-económicos e vivenciais. É nas cidades, onde vive (e as previsões indicam que passarão a viver cada vez mais) a maioria das pessoas e onde se instalam e desenvolvem a maior parte das novas actividades económicas, com a criação de emprego; onde surgem problemas ambientais; onde se verificam um maior défice de infra-estruturas públicas e de tratamento do seu espaço público; onde a mobilidade facilita e apela à circulação, mas promove conflitos físicos e funcionais entre vias de grande escala numa rede de pequena escala; etc. Com este tipo de desenvolvimento formam-se as periferias, com diversas designações (extra-muros, subúrbio, conurbação, etc.), que são territórios por identificar, por trabalhar e por consolidar (Domingues, 2005: 165-167).

Esta cidade fragmentada e dispersa é um somatório de tecidos urbanos, separados física e funcionalmente entre si, tanto pelo atravessamento dos fortes e autónomos traçados dos eixos viários, como por questões de morfologia e funcionalidade urbana, onde sobressaem problemas por resolver como a quantificação das densidades, a distribuição funcional, o papel das centralidades (existentes e novas), áreas verdes urbanas, o conceito de património, o tratamento das infra-estruturas e do espaço público, problemas de circulação e estacionamento automóvel, etc.

Somem-se a estes problemas da forma urbana, questões como o envelhecimento e o decréscimo da população, associado à deslocalização funcional e desertificação residencial dos centros urbanos, problemas de segurança e novos hábitos de vivência urbana; e estão traçados sucintamente alguns dos problemas de grande parte das cidades actuais (Carvalho, 2003: 20-27).

Por outro lado, assiste-se de alguns anos a esta parte, à promoção do desenvolvimento económico como prioridade máxima de muitos municípios. “Eles exploram, nesse intuito, as vias de um urbanismo de comunicação, cujo papel consiste em significar o dinamismo da cidade e a sua capacidade de atrair empresas inovadoras.” Daí que por vezes se secundarize o tratamento geral e em profundidade dos problemas urbanos da cidade, dando primazia às mensagens mediáticas, difundidas na sociedade da comunicação e facilmente assimiladas pelo grande público, de grandes realizações arquitectónicas, muitas vezes extemporâneas e apoiadas em grandes nomes da arquitectura internacional (Lacaze, 1995: 64-67 (a)).

Com esta breve referência à evolução do planeamento urbanístico, pretende-se mostrar que hoje estão em jogo variáveis e dinâmicas novas e diversas às do passado, com consequências mais marcantes e imediatas nos desenvolvimentos sócio-económico-culturais e políticos, que influenciam os respectivos planos urbanísticos e a sua necessária capacidade de mudança ou adaptação.

2.2 – Sistemas de planeamento urbanístico – Elementos constitutivos

O ordenamento do território, entendido como o define Calidius-Petit, é “a arte ou a técnica (mais que a ciência) de dispor, no espaço, numa visão prospectiva, homens, actividades e respectivos meios de comunicação, atendendo às condicionantes naturais, sociais e económicas” (*in* Gonçalves, 1994: 14; *in* Carvalho, 2003: 272). Essa necessidade de ordenar o território pressupõem uma atitude racional, através do planeamento urbanístico, estando esta actividade limitada por regras ou princípios fundamentais, variáveis consoante as suas especificidades e tendo como matriz zelar pelo bem público (Pardal [et al.], 1993: 22-25).

O planeamento urbanístico é aqui entendido como um “conjunto de estudos e acções desenvolvidos para atingir determinados objectivos” (Carvalho, 1990), da responsabilidade da Administração Pública, com base em meios e instrumentos capazes para orientarem e mobilizarem, com pretensa eficácia, os agentes envolvidos, com vista a atingir esses objectivos.

O objectivo deste tipo de planeamento, ainda que de difícil definição pela sua abrangência a diversos níveis, reside na valorização e consciência da repartição do espaço pelo homem, com vista a alcançar, de modo racionalizado, a satisfação das suas necessidades, designadamente, as económicas, sociais, culturais e ambientais (Carvalho; Oliveira, 2003; 11)

A Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em Conselho da Europa em 20 de Março de 1983, prescreve que o ordenamento do território é simultaneamente uma disciplina científica e uma técnica global, e que ambas visam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma concepção orientadora com vista à melhoria da qualidade de vida das populações, à gestão responsável dos recursos naturais, à protecção do meio ambiente e à utilização racional do território.

Assim, o ordenamento do território confunde-se e está associado ao planeamento urbanístico, enquanto processo para por em prática um plano urbanístico, entendido este como um dos seus elementos constitutivos, tendo em conta uma série de circunstâncias e condicionantes com inter-relações nessa e dessa execução urbanística.

O planeamento urbanístico tem três características fundamentais:

- Trata-se de uma actividade para orientação, portanto em prospectiva, sendo entendida como a “reflexão sobre o futuro, baseada na análise rigorosa das tendências de evolução resultantes do passado (retrospectiva) e do presente, bem como a pesquisa dos factos portadores do futuro. A prospectiva distingue-se da futurologia mais inventiva neste sentido, visto ser antes de mais uma técnica de ajuda à decisão” (Lacaze (b), 1995: 127).

Procura estabelecer estratégias do poder público, entendendo-as como síntese de diversos tipos e graus de interesses em jogo, tanto públicos como privados, inseridas num determinado contexto ou realidade, que se regula por um quadro legal. Essa acção realiza-se através da proposta de estudos ou planos que pressupõem a prévia definição de objectivos, o estabelecimento de prioridades e a afectação de recursos para a obtenção de tais propósitos. Em síntese é um processo que implica objectivos a atingir, que produz benefícios e tem custos (Healey, 1995: 10).

O plano urbanístico depende não só das condicionantes que antecedem a sua realização, com vista à sua efectivação enquanto documento orientador, bem como de diversos outros factores que vão surgindo posteriormente ao longo da sua implementação, durante o processo de execução urbanística.

- É uma actividade da Administração Pública, pelo que implica opções políticas assentes não só na definição de prioridades, mas também no “processo como estas são assumidas colectivamente e são seleccionados e imaginados os meios para a sua concretização” (Soares [et al.], 1986: 6). Tal não significa que a Administração Pública tenha “o

exclusivo do planeamento. A sociedade civil tem, em si própria, uma capacidade espontânea de relacionar-se com o território” (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 18) e portanto o acto de decidir não decorre sem a participação do sector privado e consequentemente não tenha que ter em conta os seus interesses.

O sistema económico da sociedade em que vivemos aliado à economia de mercado, potencia o conflito de interesses particulares, com tendência para a desordem. Esse conflito entre os agentes envolvidos, aliado à interacção competitiva das forças do mercado, demarca-se de objectivos de interesse público. Pelo que é importante compreender esses interesses privados, em conjugação com os interesses da Administração Pública e as suas evoluções, com vista a conhecer quais os processos que a Administração usa e que alternativas tem ao seu alcance, para a condução das suas actividades de planeamento urbanístico;

- O suporte de intervenção do planeamento urbanístico é uma determinada realidade física. No entanto é importante não esquecer o conhecimento mais alargado dessa realidade, através do seu contexto político, social, económico e cultural. “Uma realidade cujo entendimento exige a adopção de novos conceitos e novos métodos de planear, desde a constituição das equipas técnicas, ao processo de planeamento, à relação dos técnicos com os diversos agentes, às metodologias e técnicas da abordagem de cada aspecto a tratar” (Soares [et al.], 1986: 7). Planear, neste domínio, é a procura da invenção de estratégias para recriar ou proteger o ambiente natural e edificado, independentemente da sua abrangência ou área de intervenção.

É um processo que combina solo, edificação e infra-estrutura. A construção de cidade é a divisão do solo em parcelas, a sua urbanização e a edificação. Mas estas três operações não são actos simultâneos nem encadeados sempre da mesma maneira (Morales, 1993: 19).

Os sistemas de planeamento urbanístico congregam uma diversidade de factores que influenciam o seu processo e que orientam de forma distinta a actividade urbanística, que consideramos como os seus elementos constitutivos e agrupamos em: o quadro legal e administrativo; o regime do uso do solo; a fiscalidade; os planos urbanísticos; e os instrumentos executórios.

2.2.1 - Quadro legal e administrativo

À Administração Central compete o ordenamento do território, através das suas competências legislativas sobre a matéria, bem como, mediante as suas competências sectoriais (rede nacional de estradas, rede de caminho de ferro, outras infra-estruturas, servidões, etc.), que intervém na configuração do território e nas áreas urbanas afectadas por estas infra-estruturas e tem uma particular importância em intervenções de grande escala, com eventuais consequências proporcionais no desenvolvimento urbano.

Ao Município compete a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território e na sua execução urbanística leva a cabo intervenções para o seu desenvolvimento e zela para que as intervenções dos demais agentes privados se ajustem aos planos urbanísticos aprovados (Lobo, 1999: 37).

Em Inglaterra tais competências legislativas e de planeamento estão centralizadas no Governo, sendo da competência das autoridades locais a elaboração de planos municipais em sintonia com as directivas dos departamentos governamentais. O ministro tem a possibilidade de enviar circulares que explicitem orientações políticas e regulamentares a ser tidas em conta pelos municípios, quer na realização dos planos, quer na sua execução urbanística.

“A organização democrática do Estado Português compreende a existência de Autarquias locais que são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, sendo dotados de órgãos e competências próprias (que são reguladas por lei, de harmonia

com o princípio da descentralização administrativa) e de poder regulamentar próprio (art.ºs 235.º, 237.º e 241.º, da Constituição da República Portuguesa)" (Carvalho; Oliveira: 2003, 66).

De referir que em Portugal não existe um "Código de Urbanismo", enquanto sistema organizado e centrado na disciplina urbanística. "A legislação urbanística é dispersa, desconexa e, por, vezes de âmbitos sobrepostos, o que cria inúmeras dificuldades a todos os intervenientes no processo de planeamento" (Portas; Sá [et al.], 1998: 76).

Uma questão importante a saber, até pelo confronto entre as situações portuguesa e inglesa, é a distinção entre sistemas de ordenamento do território e urbanismo regulamentado e discricionário, ou seja, "se os planos territoriais são legalmente coercivos ou deixam uma certa margem de decisão administrativa e de negociação, não sendo mais do que orientações gerais" (Oliveira, 2004: 150).

No domínio dos PMOT's, o nosso sistema urbanístico, ao contrário do sistema inglês, está claramente mais próximo de um sistema regulamentado. Mas mesmo esse respeito pela norma, que implica à partida alguma rigidez, é variável consoante o "grau de abordagem" da figura de plano urbanístico em causa e/ou o seu conteúdo, tornando-se mais ou menos permeável à decisão administrativa e à negociação. No caso inglês a discricionariedade da Administração Pública é provavelmente a característica mais marcante do seu sistema urbanístico. Ambas as situações serão abordadas com maior detalhe posteriormente.

2.2.2 - Regime do uso do solo

(Correia, 1989: 299-383); (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 45-48); (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 37-44).

O solo é o primeiro recurso sobre o qual se desenvolve a actividade do planeamento urbanístico. Este recurso pode ser de domínio público ou domínio privado.

O processo de urbanização, enquanto processo de transformação do espaço rústico em espaço urbano, trata-se de um acto que permite a transformação não só física e de conteúdo desse espaço, como também do seu valor. Com este processo torna-se clara a distinção entre o espaço público (a rua, a praça ou o jardim) e o privado (o edifício ou logradouro). É claro que no espaço rústico também existe essa diferenciação, tanto física como de valor; mas apesar da maioria desse território ser (regra geral) privado, o edificado não é quantitativamente tão importante como no espaço urbano e o domínio público (caminhos, ribeiras, etc.) é, por princípio, dissimulado na paisagem e de pouca relevância em termos quantitativos (Noguera, 2003: 23).

Na sociedade em que vivemos, o solo é um bem escasso e de propriedade privada, sobre o qual são reconhecidos direitos e, como tal, pela sua diversidade e contradição, potenciam o surgimento de conflitos de interesses entre os agentes privados e a Administração, daí emergindo obstáculos aos propósitos do ordenamento do território. Essa indisponibilidade do recurso primo, que é o solo, é portanto um óbice ao desenvolvimento do planeamento urbanístico.

É muito difícil à Administração Local atingir os seus propósitos de desenvolvimento urbanístico, se não tiver uma política de aquisição e uma bolsa de solos à sua disposição, para poder intervir e influenciar o mercado imobiliário, na tentativa de o regular e combater a sua especulação.

A iniciativa pública na produção e oferta de solo urbanizado, apesar da sua potencial importância dentro de uma acção de política fundiária, quando utilizada de forma alargada e continuada, sofre de diversos entraves que a condicionam ou paralisam: pela pouca iniciativa e vontade de liderança pública; reduzida capacidade financeira do poder público; questões territoriais e cadastrais que inflacionam o valor dos terrenos no mercado; e a necessidade de congregar diversos agentes e respectivos interesses (Carvalho, 2003: 265-266).

Ainda dentro da oferta de solo, de referir que há uma modalidade intermédia que está relacionada com o direito de superfície, sendo este “um instituto que não confere a propriedade plena, mas um direito de uso” (Ruivo; Cunha, 1998: 113-114). O recurso à sua constituição tem vindo a ganhar interesse, particularmente na aplicação em terrenos de domínio público, de modelos de edifícios destinados preferencialmente ao uso de estacionamento, pela associação deste uso à regra do máximo aproveitamento do sub-solo, associados ou não a usos comerciais ou de serviços, acima do solo, por períodos de umas dezenas de anos, após os quais o solo reverte para a respectiva Administração Pública.

Um plano urbanístico pressupõe uma diferenciação de usos e de edificabilidade, e consequentemente influencia a valorização do solo (de cada propriedade); pelo que, daí advém uma mais-valia não decorrente do investimento do proprietário – a renda fundiária. “Na distribuição da renda fundiária ou, quase o mesmo é dizer, no direito de construir, confluem, confrontam-se e articulam-se propriedade do solo, interesse público e princípio da igualdade.”

“Regular tais conflitos e prosseguir o ordenamento são, afinal, os objectivos genéricos de qualquer política de solos” (Carvalho, 2003: 266).

Em torno do direito de construir, tanto ideológica como juridicamente, existem conflitos entre o interesse público e o direito de propriedade do solo.

“Actualmente, o entendimento dominante é o de considerar o direito de propriedade como um «direito individual, de natureza jurídico-privada, sujeito a limitações de carácter jurídico-público” (Caupers, 1995: 90 e 93). É este entendimento que permite o urbanismo enquanto “conjunto de regras e de instrumento de actuação dos poderes públicos destinado a condicionar e disciplinar a transformação do espaço rústico em urbano e o ordenamento deste” (Carvalho, 2003: 268).

Apesar das divergências doutrinárias, “Victor Campos (...) considera existir actualmente um consenso entre os juristas sobre as seguintes ideias-força:

- “- O direito de propriedade é um direito socialmente vinculado, não é absoluto, deve ceder sob objectivos sociais prevalentes; o seu uso deve servir os interesses do proprietário, mas também o bem comum.”

- “- O direito de construir é um direito limitado, que só pode ser exercido em conformidade com as disposições vinculativas das leis e regulamentos de urbanismo e de construção.”

- “- As limitações ao direito de construir não são fundamento de indemnização a favor dos proprietários, salvo nos casos de excepção expressamente previstos na lei” (Carvalho, 2003: 268).

Apesar de algum consenso sobre estas ideias gerais, o conflito de interesses subsiste, sendo acicatado pela diversidade dos agentes privados em jogo e pela existência, por vezes, de divergências entre os diversos sectores da Administração Pública. Até porque muitos destes interesses privados vêm a cidade como campo para a “exploração do uso do solo e do investimento” (Lamas, 2004: 125).

Perante um conflito de interesses é necessário encontrar regras que permitam uma subordinação e/ou conciliação entre interessados, tendo em conta que os propósitos do ordenamento do território assentam no interesse público, ou seja que os interesses individuais não se devem sobrepor aos da comunidade. Daí que os agentes privados se tenham de submeter a uma autorização administrativa para a sua pretensão urbanística.

Com vista a não nos perdermos em abordagens demasiado abrangentes sobre os significados do que é o interesse público no domínio do planeamento urbanístico (ver Adams, 1994: 72-74), apresenta-se sucintamente o interesse público como o interesse geral, que visa alcançar e manter uma cidade ordenada, com transportes eficientes e qualificados, capaz de prever e gerir as suas necessidades quanto a habitação, equipamentos, serviços, espaço público e demais infra-estruturas, tendo em vista uma rentabilização dos recursos disponíveis, capazes de providenciar uma qualidade de vida e bem-estar às populações que aí residem, trabalham e a vivem.

Quanto ao direito de propriedade privada, caracteriza-se pela reconhecida possibilidade que o proprietário detém: por um lado, o poder-ter, enquanto componente estática e expectante; e por outro, o poder-utilizar, potencialmente uma componente dinâmica, mais associada às necessidades da operacionalidade do processo do planeamento (Correia, 1989: 305).

É na interpretação e regulamentação desta possibilidade do poder-utilizar do proprietário, que consiste o conflito entre saber se devem ser incluídos ou não os direitos de construir, que por uma questão de simplificação, aqui se agrupam os direitos de edificar e os direitos de urbanizar; tendo-se a consciência que a "urbanização é uma operação qualitativamente distinta da edificação. Enquanto a construção se poderá resolver dentro da propriedade inicial, a urbanização implica sempre a divisão da propriedade em diversos lotes e fracções, a formatação dos limites, a criação de infra-estruturas exteriores ao lote. Onde havia um só proprietário privado, com a urbanização passa a poder existir diversos proprietários, condomínios e terrenos de domínio público, equipamentos sociais e redes de infra-estruturas públicas" (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 39).

"A questão fundamental coloca-se, pois, na fonte de legitimidade do direito de construir (*jus aedificandi*), confrontando-se duas concepções:

"- A primeira considera o *jus aedificandi* como uma componente essencial da propriedade do solo, como uma emanção; o plano urbanístico e/ou acto administrativo apenas teriam por função o modelar daquele direito;

"- A segunda considera *jus aedificandi* como uma faculdade de natureza/jurídico/pública; seria então o plano e/ou acto administrativo que criariam esse direito e o poderiam conceder, o que desde logo faz pressupor o correspondente pagamento dessa concessão.

"De um lado e do outro alinham-se argumentos jurídicos. Mas obviamente que a questão é essencialmente política e ideológica, está à mercê do legislador, não é fixa nem imutável" (Carvalho, 2003: 269). E a importância desta questão reside no facto do papel da Administração Pública se tornar mais ou menos facilitado em função de, respectivamente se considerar o direito de construir como de natureza pública ou associado ao direito de propriedade.

As questões abordadas pressupõem a construção da cidade pela sequência de parcelar, urbanizar e edificar; no entanto quando esta sequência é alterada, nomeadamente na construção clandestina os dados mudam.

À habitação clandestina associa-se a ideia de crescimento espontâneo, não controlado, precário, de autoconstrução, de alguma marginalização social, apresentando a construção da cidade pela sequência de parcelar, edificar e posteriormente urbanizar (raramente pelos promotores, tanto urbanizadores como construtores), não só com consequências no território como nos mecanismos de mais-valia do solo (Morales, 1993: 223-224).

2.2.3 - Fiscalidade sobre a propriedade imobiliária

(Pardal; Correia; Lobo, 1993: 49-55).

Os instrumentos fiscais, nomeadamente impostos e taxas, são instrumentos executórios indirectos, uma vez que os seus objectivos não se prendem com a "efectivação de uma perequação das situações jurídicas subjectivas dos proprietários dos terrenos abrangidos por um mesmo plano urbanístico, mas sim a obtenção pela Administração de receitas pecuniárias para fazer face às despesas públicas" (Correia, 1989: 640). No entanto estes instrumentos tributários contribuem, ainda que indirectamente, para a atenuação de desigualdades de tratamento consequentes dos planos urbanísticos, bem como podem apoiar estratégias de política urbana da Administração.

Acresce que apesar das obras de urbanização incluírem a execução de infra-estruturas e áreas de cedência, custeadas pelo respectivo promotor, estas podem não ser suficientes para a satisfação das necessidades da área em causa, até

na perspectiva alargada da sobrecarga proposta sobre o território, tanto presente como futura (de manutenção), tendo em conta as redes de infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 39-41).

A integração destes instrumentos tributários no processo de planeamento, deve ser utilizada “para otimizar as condições de desenvolvimento, estimulando as práticas positivas e desincentivando as actividades com consequências negativas” (Pardal [et al.], 1993: 14).

Ainda, segundo Alves Correia (1989: 641), estas técnicas tributárias podem incidir: no encargo de mais-valia (casos de prédios rústicos que venham a beneficiar da aprovação de planos urbanísticos ou de obras de urbanização); tributação (em algumas mais-valias em sede de IRS, decorrentes de ganhos obtidos com a alienação de terrenos); a taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas; as taxas correspondentes a actos de controlo de actividades urbanísticas particulares (tendo como base a prestação de serviços ao público por parte das repartições ou funcionários municipais, incluindo as taxas que se aplicam às actividades de loteamento e de construção dos agentes privados).

Com vista a referir, resumidamente, os objectivos e as potencialidades que o papel da fiscalidade pode representar como instrumento executório do planeamento urbanístico, apoiamo-nos na síntese apresentada nesta matéria por Jorge Carvalho (2003: 313), pelo que a fiscalidade:

“- Constitui, antes de mais, uma fonte de rendimento da Administração Pública, perspectivada como simples taxação de bens ou rendimento, ou como forma de devolução à colectividade de uma parte (ou da totalidade) da evolução da renda fundiária; tem consequências ao nível do ordenamento, na localização e quantidade de oferta fundiária e imobiliária e, simetricamente, na maior ou menor retenção de terrenos e imóveis; [e] poderá ainda prosseguir um objectivo de equidade, contribuindo para um processo de redistribuição de riqueza.”

Para que a fiscalidade sobre o solo e imóveis produza resultados, ela deve ser perspectivada a longo prazo, para que tanto no comportamento dos agentes como no funcionamento do mercado haja alterações visíveis e aqueles não permaneçam expectantes, retardando o normal funcionamento deste.

As taxas devem contribuir para corrigir discrepâncias resultantes da renda fundiária, no âmbito da estratégia urbanística e constituir uma contrapartida financeira para o Município para despesas de investimento e manutenção das infra-estruturas públicas.

2.2.4 - Planos urbanísticos

Os planos urbanísticos detêm um papel importantíssimo enquanto instrumentos de estratégia e execução dos propósitos da Administração Local no âmbito do ordenamento do (seu) território; bem como, pela sua capacidade de pressuporem, como já afirmamos anteriormente, uma diferenciação de usos e de edificabilidade, e consequentemente influenciarem a valorização do solo (ou seja, de cada propriedade).

“No exercício da sua competência de planeamento territorial, os municípios podem estabelecer as condições de uso e ocupação e o regime de transformação do solo nos limites da sua jurisdição. Essas condições são formalmente estabelecidas através da elaboração, aprovação e execução das várias figuras de planos municipais e da aplicação de outras medidas de política de solos previstas na lei” (Campos, 1992: 5).

Da tipologia dos planos urbanísticos resultam diversas características associadas ou complementares baseadas na sua abrangência, contexto, técnica e natureza; e que serão alvo de uma abordagem mais aprofundada no ponto seguinte.

Entretanto, podemos apresentar as funções gerais dos planos urbanísticos em quatro grupos: a inventariação e análise à realidade urbanística, que passa pela análise da situação existente, tendo em conta as diversas componentes em jogo num processo de planeamento, com vista a encontrar não só propostas qualificadas, como também exequíveis; a conformação do território, tendo em conta que a sua função principal visa estabelecer regras urbanísticas, segundo

critérios de racionalidade da ocupação e utilização do espaço, com vista a um todo harmonioso; conformação do direito privado de propriedade do solo, ou seja o plano tem como consequências o estabelecimento de prescrições, através da classificação do uso do solo, da divisão do território em zonas e da definição de parâmetros que influenciam o direito de propriedade (questão já desenvolvida anteriormente no ponto do regime do uso do solo); o que vulgarmente é denominado como a gestão do território e que, dada a sua relação com o processo de planeamento, denominamos de execução urbanística do plano, ou seja para além do conteúdo da sua proposta, o plano urbanístico deve integrar os meios para a sua operacionalidade, estabelecendo princípios de coordenação e de compatibilização das iniciativas públicas e privadas, restrições e faseamento correspondentes à sua realização no tempo (Correia; 1989: 181-186); (Ruivo; Cunha, 1998: 117-118).

A proposta de um plano urbanístico acarreta inevitavelmente consigo desigualdades de tratamento em relação às diferentes propriedades, até porque "o plano urbanístico só pode cumprir os seus objectivos de ordenamento do espaço se incluir medidas de conteúdo diverso para as parcelas de terrenos. Seria inconcebível que um plano que contivesse determinações idênticas para todos os proprietários" (Correia, 1989: 387). Daí a importância acrescida, dentro dos princípios de igualdade e equidade, da necessidade de serem criados mecanismos que nivelem os benefícios e os encargos entre todos os proprietários abrangidos pela intervenção do plano (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 4-9).

Esses mecanismos dizem respeito aos meios que o plano urbanístico tem ao seu dispor para exigir uma correcta (ou mais equilibrada possível) distribuição entre as cargas permitidas e os benefícios daí derivados do desenvolvimento urbanístico, para com os agentes envolvidos na respectiva operação - aquilo que é em direito urbanístico é denominado como o princípio da equidade. Até porque a concepção da estrutura e forma urbanas não podem ficar reféns da divisão cadastral da propriedade, pelo que são necessárias regras de perequação, relativas aos encargos e benefícios resultantes da urbanização e da construção, para que não haja proprietários (demasiadamente) lesados, nem reacções para a alteração ou violação do plano (Pardal, 1993: 5-6 e 111).

Sem pretender um aprofundamento sobre esta matéria (ver Carvalho; Oliveira, 2003; Carvalho, 2003: 417-493), há algumas referências a fazer:

- Trata-se de infra-estrutura pública e dos seus custos. Por infra-estrutura pública entende-se genericamente "todo o espaço público, de circulação e de estar, pedonal e automóvel (inclui vias, praças, estacionamento, espaços livres e verdes; as redes de água, esgotos domésticos e pluviais, energia eléctrica e iluminação pública, gás e telefone, recolha de lixo; e os equipamentos de educação, desporto saúde, cultura, segurança social, protecção civil e lazer" (Carvalho, 2003: 419).

- Estes investimentos têm características e implicações ao nível dos custos que se podem dividir em custos de construção inicial; de gestão e conservação; de adaptação e melhoria; e de amortização compensatória, com vista à futura reconstrução (Carvalho, 2003: 420).

- Os encargos urbanísticos compreendem os custos com a urbanização ou infra-estruturação e as indemnizações necessárias, bem como a cedência de solos para domínio público. Os benefícios são as mais-valias decorrentes do desenvolvimento proposto no plano urbanístico.

- Os agentes privados só entenderão como lucrativa e desde logo viável uma operação urbanística em que a proporção entre benefícios e encargos seja tal, que o capital investido possa garantir um lucro aliciente em relação a outras alternativas de investimento (Noguera, 2003: 77-81).

Os planos urbanísticos para além de estabelecerem a disciplina em que assentam os licenciamentos, desenvolvem uma componente importante de autonomia administrativa e política para o nível municipal e detêm uma carga simbólica de importância para o próprio executivo político perante a população. No entanto, o mérito de um plano urbanístico não

resulta unicamente da adequação das suas propostas espaciais à realidade física e objectivos definidos à sua transformação, nem de propostas de conteúdo superlativo (mas irrealistas ou irrealizáveis), sendo que o seu mérito é dependente da sua capacidade substantiva aliada à sua operacionalidade, com vista à sua implementação e real efectivação (execução).

Em suma, “o plano define antecipadamente aquilo com que os proprietários poderão contar, estabelece princípios e regras que devem ser observados pela Administração e inspira confiança nos agentes interessados na realização de operações de transformação do solo, designadamente a construção. Objecto de direito de propriedade já não é hoje mais o solo em si, mas em certo sentido, o solo “planificado” (Correia, 1989: 332).

O plano urbanístico pode interiorizar na sua proposta, técnicas e naturezas de maneira isolada ou complementar, dependentes que estão do seu conteúdo e propósitos, e naturalmente dos contextos e abrangência da sua actuação.

Cabe aqui introduzir uma questão importante, sempre recorrente em matéria de planos urbanísticos e consequentemente do seu processo de planeamento, que consiste em saber qual a importância da maior ou menor capacidade de flexibilidade ou rigidez do plano, enquanto instrumento de planeamento.

A partir dos anos 80, com as políticas neo-liberais, “ganha força (...) a ideia de um modelo urbano mais empresarial, mais negociado, estratégico: objectivos em vez de soluções; atrair, convencer, seduzir, em vez de interditar; já não apenas consultar, mas integrar os agentes económicos; um planeamento já não sistemático, mas constituindo apenas uma base de racionalidade, em contexto com a incerteza” (Carvalho, 2003: 145).

Do confronto extremo destes interesses em estudo sobressaem correntes “neo-liberais” que sugerem que o mercado possa decidir livremente o destino da cidade, na denominada desregulação. Em contrapartida, existe a prática mais tradicional, no caso português, apoiada no escalonamento de planos, desde um plano geral, plano parcial e plano detalhado, cujos conteúdos contêm regras, mais ou menos claras e precisas consoante o seu grau de abrangência que, se por um lado podem eventualmente facilitar a vida ao decisor técnico, que, numa situação extrema, avalia a pretensão do agente privado através duma acção meramente policial, manejando a resposta pela comparação taxativa entre o pretendido e o permitido, por outro lado, estes tipos de instrumentos não têm, nem permitem a agilidade necessária e capaz de se encontrarem respostas alternativas decorrentes de novas exigências, que a dinâmica urbanística actual vai criando.

A cidade contemporânea, sofre dinâmicas urbanas que têm sido influenciadas pelas evoluções económicas, sociais, culturais e políticas, expressas pelo fenómeno da globalização. Este conceito resulta fundamentalmente das novas dinâmicas económicas, ligadas a um funcionamento empresarial e industrial em “tempo real”, com preocupações de reorganização e racionalização a nível internacional. Nesta economia “a duração dos produtos é cada vez mais breve e os mercados cada vez mais simultâneos nos diferentes países” o que demonstra a dificuldade de estabelecer estratégias empresariais a médio e longo prazo. Os métodos de gestão deixam de se apoiar num plano de trabalho rígido previamente fixado, dado que a incerteza tem uma importância acrescida, apoiando-se antes numa gestão estratégica, polivalente, que sistematize formas de agir mais flexíveis, capazes de dar resposta a novas exigências, ou até aproveitá-las para o seu desenvolvimento. Uma gestão denominada como gestão “heurística” (arte de inventar, de fazer descobertas) ou “incremental” (que progride adaptando-se de uma situação para outra).

“Estas noções e concepções desempenham assim um papel cada vez mais importante no campo urbano. A incerteza modifica os horizontes do urbanismo, as formas de regulação e o jogo dos actores da produção urbana; a procura da flexibilidade privilegia as pequenas operações ou as que são realizáveis por etapas autónomas; e as exigências de

polivalência repercutem-se nos programas dos equipamentos e favorecem a miscigenação funcional a diversas escalas” (Ascher, 1998: 65).

A evolução da cidade é um processo transformativo que decorre por expansão ou por alterações no seu interior e pela reutilização dos fragmentos da cidade. E a “questão reside em estabelecer o necessário controlo dessas transformações (...) e esta questão é uma arma de dois gumes. Tanto é utilizada pelos mais sérios arquitectos e urbanistas como pelos especuladores e agentes que usam e abusam da cidade. Qualquer promotor imobiliário, ou autarca com algumas leituras utiliza o argumento da «cidade como organismo vivo» para justificar os piores abusos. Com este argumento irrefutável, esquecem-se de um outro, que qualquer organismo que cresce e se modifica o faz de modo harmonioso” (Lamas, 2004: 111-112).

Decorrentes destas novas premissas, o plano urbanístico deve incluir a necessária agilidade e o seu compromisso com a acção é imprescindível. Por outro lado, não pode ficar refém de um excesso de voluntarismo para tudo aceitar, senão cede à desregulação, que o mercado (aparentemente) tanto deseja.

Mesmo esse “desejo” pode não ser tão vantajoso para o próprio mercado imobiliário como às vezes parece, senão repare-se no caso inglês, nos anos 80, durante o governo conservador de Margareth Thatcher, onde se propôs no Reino Unido de uma forma sistemática, uma promoção da concepção do *market lead planning*, que era no fundo permitir que o mercado tivesse a primazia da escolha e consequentemente da decisão dos crescimentos económico e urbano, «obrigando» a Administração a segui-lo, auxiliando-os nos seus propósitos e adaptando as respectivas políticas urbanas para o efeito. Só que este liberalismo extremo chegou a ser atacado por aqueles que em princípio seriam os seus maiores beneficiários, ou seja, pelos próprios promotores privados, que reclamaram maior intervenção dos poderes públicos, com vista a regular o mercado (já de si imperfeito), tendo com isso obtido, em 1991, o reforço legislativo do planeamento urbano e a instauração de regras menos arbitrárias (Booth, 1996: 180).

A opinião é quase unânime de que os planos urbanísticos devem ter um grau (maior ou menor consoante os seus objectivos e conteúdos) de flexibilidade, com vista a não inibir, à partida, oportunidades (não contempladas) e potencialmente desejáveis para a Administração; e um grau de regulação (contrária à indisciplina de tudo permitir), enquadrado pelo respeito da lei e servindo de instrumento para a salvaguarda dos propósitos de interesse público, a questão subsiste, em saber o que é o que deve ser rígido e o que deve ser flexível nos planos urbanísticos.

Segundo Jorge Carvalho (2003: 311):

“- O processo de transformação do território é bastante moroso, pelo que objectivos, modelos e estratégias só poderão resultar se perdurarem no tempo. Logo, estes deverão ser formulados numa perspectiva de médio/longo prazo e só serem alterados face a razões bem precisas, discutidas e divulgadas.”

“- O quanto construir (...) deverá ser rígido, com uma eventual majoração limitada, face à importância dos empreendimentos. Os de enorme importância são naturalmente raros, pelo que poderão ter tratamento de excepção, se necessário com alteração do plano e consequente discussão pública.”

“- Deverão, então, ser negociáveis as especificidades do programa e da forma física de cada empreendimento, atendendo aos elementos estruturantes e características da parte de cidade onde se inserem.”

O plano urbanístico, enquanto instrumento executório, que regula mas que deve ser flexível, pode nos seus propósitos definir esses limites de acção; e como refere Nuno Portas (1989: 134/135), os planos urbanísticos não “se aproximam da realidade por um «zoom» (da grande angular do PROT à objectiva normal do PDM ou PGU até à teleobjectiva do PP), esquecendo, para glosar a metáfora, que o observador permanece em qualquer dos casos, a igual distância do seu objecto...”

“Assim, o que diferencia os vários tipos de planos não é a objectiva com que se «vê» o território em causa mas sim o objectivo com que se pretende intervir nele; não é questão de escala mas de conteúdo e de momento.”

Estes planos, apesar do seu carácter regulador, não devem ser regulamentos burocráticos e, mesmo respeitando o seu quadro legal, podem prever no seu conteúdo maior ou menor discricionariedade, consoante as circunstâncias e os seus propósitos.

“Obviamente, os riscos de maiores margens de flexibilidade nos dispositivos de um plano serão tanto maiores quanto mais passiva for a atitude da entidade gestora no que respeita à sua obrigação de intervenção no desenho urbano, no mercado do solo, nos sistemas gerais, na gestão dos serviços.” (Portas, 1989: 135/136). Em contrapartida a aplicação taxativa e inflexível do plano urbanístico em vigor, pode ser mais lesiva do interesse público, do que uma atitude mais negocial, capaz de enquadrar outros propósitos, mais inovadores que as certezas desse plano (Portas, 1990: 8-11; *in* Carvalho, 2003: 310).

Para não se cair nos extremos referidos, o plano deve ser capaz de articular acções ou projectos que tenham a capacidade de, por si só, serem executados e gerarem novas dinâmicas urbanas, aproveitando oportunidades (por vezes escondidas ou potenciadas por alterações do sistema económico) e enriquecendo esse desenvolvimento, naturalmente enquadrada pelo seu contexto, propósitos a atingir e meios disponíveis. Daí a importância da sua clareza nos objectivos delineados, com vista a serem respeitados. É conveniente que este tipo de acções estejam enquadrados numa estratégia geral, que tanto “pode ser um programa ou o conteúdo de um autêntico plano urbanístico” (Busquets, 1995: 17).

2.2.5 - Instrumentos executórios

A questão fundiária é fundamental para o ordenamento do território e o financiamento da infra-estrutura pública. Não é suficiente possuir um plano urbanístico, até porque “tão importante como saber o que se deve fazer, é saber-se como vamos fazê-lo” (Ruivo; Cunha, 1998: 130).

A estratégia urbanística é um ponto fulcral da intervenção do Município e dela depende a adopção de uma política em relação a cada um dos agentes que actuam no território, porque “não poderá deixar de levar a cabo um diálogo constante com os diversos agentes que sobre ele actuam, por forma a dinamizar e disciplinar a suas iniciativas” (Carvalho, 1990: 43).

É importante saber em que consiste essa execução, os respectivos aspectos positivos para o desenvolvimento urbanístico e quais os processos que a Administração tem ao seu dispor para os pôr em prática:

- À Administração compete dinamizar o processo de planeamento urbanístico com vista a por em prática o respectivo modelo de ordenamento que pretende implementar. Para isso deve liderar o processo de produção e oferta de solo urbanizado em complemento da iniciativa privada, caso contrário poderão ser determinados agentes privados a induzir essa execução, muitas vezes, em dissonância com o plano urbanístico em causa, pressionando-a no sentido dos seus (exclusivos) interesses, “acabando a própria administração pública por utilizar os seus poderes para alterar os seus planos de forma a irem ao encontro das intervenções que considerem possíveis e não aquelas que socialmente seriam exigíveis” (Paulo Correia; *in* Carvalho, 2003: 322);

- Os aspectos positivos dessa liderança resultam fundamentalmente na concretização do plano urbanístico através do seu processo de execução urbanística, com base no interesse público;

- A definição dos objectivos de uma política de solos, referidos ao interesse público, sem esquecer o direito de propriedade e o funcionamento do mercado imobiliário, podem ser postos em prática pela Administração Pública através

de diversos instrumentos executórios, que podem ser agrupados em: licenciamento; parcerias (público-privado e público-público); e realização directa da Administração.

Licenciamento

A possibilidade de urbanizar (parcelar ou infra-estruturar) ou de construir (edificar), está sujeita a uma autorização administrativa para o efeito que é da responsabilidade da Administração Local. Essa autorização está condicionada a uma série de normas com incidência sobre o solo, que podem ser agrupadas em regulamentação geral, associada à generalidade da urbanização e construção; nas servidões e restrições de utilidade pública, que visam a defesa de um bem considerado como de interesse público (patrimonial, ambiental, funcional, etc.); e aos planos de ordenamento, cada um incidindo sobre o respectivo perímetro da sua intervenção. Consequentemente, o desrespeito por aquelas disposições é um dos principais fundamentos objectivos para o indeferimento da pretensão do agente privado (Campos, 1992: 6); (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 37-44).

O licenciamento está condicionado ao respeito pela lei, tanto geral como dos planos urbanísticos. Essa decisão depende da apreciação de questões de quantidade e qualidade da mesma. A dimensão do projecto, os usos propostos e a sua forma (urbana) proposta são muito importantes pelas cargas acrescidas que o mesmo poderá representar, tanto para a infra-estrutura como para o impacto no espaço público. Essa avaliação deve ser rigorosa e estar relacionada com as circunstâncias e o contexto em que se pretende inserir, em sintonia com as necessidades urbanas e de desenvolvimento sócio-económico-cultural para o local e com particular atenção no espaço público envolvente, deve ter como propósitos, em última análise, a defesa do interesse público.

“Para cumprir o seu objectivo, o licenciamento terá de partir das necessidades da cidade existente, concentrando-se no espaço público, condicionando cada intervenção a uma dimensão adequada, recusando o polvilhar de edifícios não articulados, favorecendo e pressionando mecanismos associativos e perequativos de benefícios e de custos entre as várias iniciativas/propriedades” (Carvalho, 2003: 337-338).

No que respeita à qualidade do projecto, “ao contrário do que por vezes é entendido, o licenciamento municipal não é uma actividade de natureza essencialmente administrativa, nem é uma actividade técnica menor. Pelo contrário, é uma actividade que, sendo administrativa, tem elevado e exigente conteúdo técnico, de cuja boa realização depende a eficácia da Administração em matéria de ordenamento do território” (Campos, 1993: 236; *in* Carvalho, 20003: 312). Da sua qualidade depende o mérito da proposta para a vivência urbana dos seus utentes em geral, pelo que o técnico municipal, mesmo que não tenha participado na elaboração do plano urbanístico que lhe serve de suporte para a decisão, quando decide está consequentemente a praticar urbanismo.

O licenciamento urbanístico municipal é o elemento charneira entre a pretensão dos agentes e o controle do decisor público, com vista à obtenção da autorização para a emissão da licença de construção ou urbanização. Em última análise, deste acto técnico-administrativo depende, em grande parte, a qualidade vivencial urbana e permite o controlo sobre o desenvolvimento urbano envolvendo a posse de solo pela Administração, através da cedência obrigatória por parte dos agentes envolvidos de terreno privado para espaço público (Lobo [et al.], 1990: 161-162).

O acto de licenciamento para além da participação tradicional e unilateral da Administração, conforme refere Alves Correia (1989: 250-259), pode também realizar-se: pela participação-audição ou a participação-auscultação, que se caracteriza pela ideia de que qualquer tomada de posição da Administração deve passar pela prévia audição ou auscultação dos agentes privados interessados e diz respeito a pareceres, observações e sugestões relativamente a uma decisão administrativa em formação; pela participação-negociação ou concertação, que vulgarmente é conhecida por administração concertada, que diz respeito a um “método de troca de pontos de vista e de negociação entre a

Administração e os administrados interessados, com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta” (Laubadère; Delvoldé *in op. cit.*). Este tipo de participação não significa a substituição da decisão unilateral por parte da Administração, apenas é um “processo dinâmico, bilateral e interactivo da negociação e não do acto jurídico que dele brota”.

Associado ao licenciamento municipal há que referir a sua importância, não só no controle do processo administrativo, ou seja, no processo que conduz à obtenção da licença, como do controle e verificação que as obras sejam executadas em conformidade com os projectos licenciados e demais condições do respectivo licenciamento; e que o uso dos edifícios esteja conforme os fins para que os mesmos foram licenciados, garantindo que sejam cumpridos os requisitos técnicos e administrativos para o efeito (Campos, 1992: 19-20). Daí que o controlo administrativo se prolongue muito para além do acto da emissão da licença de utilização, prosseguindo ao longo da vida útil da instalação licenciada.

Por outro lado, o acto de licenciamento é muito importante para a verificação da operacionalidade do próprio plano urbanístico, pela prática corrente do seu dia-a-dia, contribuindo para a formatação dos seus objectivos; bem como pela detecção de pontos vulneráveis, que se apresentam, por vezes, como obstáculos intransponíveis para a realização de novas propostas ou aproveitamento de oportunidades, que podem vir a ser consideradas desejáveis para o território, daí propondo necessários ajustamentos para a revisão ou alteração do plano.

Por último, mas não menos importante, o acto de licenciamento implica uma decisão final técnica subscrita politicamente. Neste ponto podem existir diversas alternativas: há um parecer em sintonia entre ambos os corpos técnico e político, que tanto pode ser por razões de princípio, de concordância ou de prática corrente e estabelecida entre ambos; como podem existir aspectos dissonantes entre ambos, com reflexos na tomada de posição final por parte do político. Esta comunhão ou não de vontades é importante no desenvolvimento da prática de licenciamento, não só perante as expectativas dos demais agentes privados, como no relacionamento entre os corpos em causa, com reflexos no processo de planeamento urbanístico.

No caso da pretensão de urbanizar (parcelar ou infra-estruturar) por parte dos agentes a respectiva autorização administrativa é designada por loteamento.

Esta operação urbanística é um regime que permite à iniciativa privada a possibilidade de produção de solo urbanizado, na medida em que lhe confere o direito e a responsabilidade de produzir espaço livre público. Excluindo situações em que os loteamentos se apoiam sobre arruamentos existentes ou propostos por planos urbanísticos, pode reconhecer-se que alguns projectos de loteamentos, pelas suas dimensões e características, se aproximam de planos urbanísticos.

O loteamento consiste no parcelamento ou emparcelamento de terreno, respectivamente na divisão de uma parcela de terreno em duas ou mais parcelas; e no agrupamento, de duas ou mais parcelas em uma, com a possibilidade de novo parcelamento desta. O emparcelamento torna assim possível a “reformatação do cadastro original da propriedade (rústica) a urbanizar ou a reformatação tornada necessária por reconversão de usos urbanos de acordo com um plano urbanístico”; bem como, o acordo entre Administração, proprietários dos terrenos e promotores (urbanizador e construtor). Pardal; Correia; Lobo, 1993: 90-94; 136).

De referir ainda, no caso português, duas situações excepcionais, nomeadamente o destaque de parcela, que, em essência, visa resolver parcelamentos pontuais com reduzido impacto urbanístico, que permite o parcelamento de uma propriedade em duas, desde que respeite determinados requisitos, não obrigando, à partida, a execução de obras de infra-estruturas e urbanização; e determinados edifícios pluri-familiares que, pelo seu enquadramento urbanístico, possam ser considerados pelo Município com impacto semelhante a um loteamento e desde logo serem obrigados a respeitar as condicionantes inerentes a esse tipo de operação.

Os actos de loteamento (parcelamento ou emparcelamento) ou destaque visam a valorização das parcelas de terreno de um segmento de mercado para outro, com os respectivos lucros para os agentes envolvidos (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 106-107).

Parcerias

- Parcerias (público-privado e público-público; no domínio urbanístico), têm por base acordos, decorrentes da negociação e assentes em mecanismos societários, para a obtenção de regras a cumprir entre as partes, com vista à realização de determinada operação de urbanização/construção.

É um processo que pode ser promovido entre a Administração (Central ou Local), bem como entre a Administração e os agentes privados.

A promoção de parcerias por parte da Administração está associada a um papel de credibilização pública perante os agentes envolvidos (directa ou indirectamente), demonstrando os respectivos propósitos de forma clara, promovendo a máxima participação dos interessados e propondo a garantia do apoio logístico e de conhecimentos (técnicos, jurídico-administrativos, económico-financeiros e comerciais), que a maioria dos agentes privados não dominam ou têm dificuldades em dominar por completo (Carvalho, 2003: 331-340).

No caso português, as parcerias entre a Administração Pública e o agente privado podem ser, a título de exemplo: pela simples associação entre ambos, estabelecendo as regras a cumprir, quer para a urbanização, que pode ser desenvolvida directamente pela Administração a partir do terreno privado, mediante concessão a promotores ou emparcelamentos entre terrenos públicos e privados, envolvendo-os também no processo, quer para outro tipo de negociação (por exemplo a aquisição de solo por parte do município sem dispêndio inicial de verbas, permitindo que a quitação do município se faça ao longo do tempo com o processo de infra-estruturação) (Ruivo; Campos, 1998:115); por medidas de estímulo por parte da Administração aos proprietários, com vista a juntá-los, esclarecendo e apoiando-os com estudos urbanísticos e servindo de intermediário com potenciais promotores; através de um triângulo composto pela Administração, urbanizador e proprietário, "assim, o urbanizador actua como delegado público, realizando as obras de urbanização nos terrenos dos proprietários, sob o controlo da Administração. No fim o proprietário, natural beneficiário da realização dessas obras, por ficar a dispor de terrenos edificáveis, remunera o urbanizador normalmente através de um pagamento em espécie (em parcelas de terreno edificáveis). Neste esquema todos lucram: o proprietário que tinha terreno, mas não dispunha de recursos para o urbanizar, obtém um terreno edificável sem dispêndio de dinheiro, o urbanizador adquire um bem escasso que são os terrenos para edificar e a Administração consegue, sem ter de recorrer à expropriação e sem custos com a urbanização, levar a efeito o cumprimento do plano" (Silva, Susana, 2000: 63- 64).

As parcerias entre a Administração Central e a Administração Local, estão geralmente associadas à necessidade de operações de urbanização/construção de programas de habitação social, equipamentos (hospitalares, desportivos, sociais, educacionais e culturais) e/ou infra-estruturas públicas.

Realizações directas da Administração

A concretização dos investimentos da Administração em infra-estruturas, equipamentos, programas de habitação social e de desenvolvimento económico apoiam-se, para além das mencionadas parcerias, na sua realização directa e isso implica, *a priori*, que a mesma detenha o solo para o poder urbanizar e nele construir. Quando tal não acontece, restalhe a aquisição das respectivas propriedades através de mecanismos impositivos, nomeadamente através da

expropriação por utilidade pública, que tanto pode ser amigável, obtida através de entendimento entre as partes, como forçada, através de processos impositivos, que implicam a venda forçada ou parcelamentos obrigatórios.

Mas para além da concretização dos investimentos mencionados podem existir outros interesses da Administração associados à execução urbanística do planeamento e, desde logo, também poderá substituir-se aos particulares, quando forçada para tal em virtude de conflitos ou incumprimento por parte destes, procedendo à aquisição das respectivas propriedades. Complementarmente, na aquisição e apropriação de solo, a Administração Pública pode tomar posse administrativa; estabelecer permutas e ter o direito de preferência.

No domínio da alienação de solo por parte da Administração, esta pode ceder em direito de superfície e concessões com definição de prazos; alienar em propriedade plena; proceder a hastas públicas; contratos-programa; e permutas e vendas para alinhamentos (Pardal [et al.], 1993: 47-48).

O argumento que justifica a expropriação, baseia-se na sua utilidade pública, que pode ser mais ou menos abrangente. "O valor da justa indemnização também poderá ser diferente considerando apenas o valor rural do solo, reportado a um valor datado do mercado, ou correspondendo ao mercado actual. Estes aspectos são parte integrante do conflito direito de propriedade/interesse público, no que respeita ao direito de construir. Numa perspectiva de ordenamento, haveria óbvia vantagem em fácil expropriação, por valor não elevado" (Carvalho, 2003: 339). A indemnização deve ser justa na perspectiva dos interesses privado como do público, até porque a sua fundamentação de utilidade pública não deve lesar o interessado privado. "Todavia uma correcta ponderação do interesse público ou da utilidade pública da expropriação exige, para que a sua indemnização seja efectivamente justa, que ao montante da indemnização correspondente ao valor de mercado do bem sejam deduzidas mais-valias produzidas no imóvel expropriado por factos da colectividade, isto é, a parte do valor do bem que teoricamente não pertence ao proprietário expropriado, mas à comunidade no seu todo" (Correia, 1989: 563).

O direito de preferência confere à Administração o direito de primeiro comprador no caso de transmissões por título oneroso entre particulares, de terrenos ou edifícios. Este instrumento pode ser importante para o controle do processo urbano pela Administração, podendo ser utilizado como medida cautelar, para controle fiscal e como forma de aquisição de solo (Carvalho, 2003: 321-322).

2.3 – Síntese

Abordamos genericamente a evolução do planeamento urbanístico europeu como introdução ao tema em estudo.

Referimos os sistemas de planeamento urbanístico e os seus elementos constitutivos, apresentando as suas características fundamentais e tendo em conta que congregam uma diversidade de factores que influenciam o respectivo processo, que agrupamos em: o quadro legal e administrativo; o regime do uso do solo; a fiscalidade; os planos urbanísticos; e os instrumentos executórios.

Os planos urbanísticos não são instrumentos autónomos e fazem parte de um sistema de planeamento, que incluem muitos outros componentes. Estes influenciam e têm particular importância na respectiva operacionalidade dos planos, tanto ao nível da regulação como da execução.

Distinguimos os conceitos de planeamento e plano urbanístico, para melhor tratar de cada um deles ao longo do trabalho.

De uma análise comparativa entre Portugal e Inglaterra, destacam-se as seguintes características dos respectivos sistemas de planeamento:

- Ambos os sistemas são centralizados, não existindo um nível regional entre a Administração Central e a Administração Local; no entanto são diversos entre si, na forma como definem e orientam os planos urbanísticos. No

caso português há um poder central que legisla as normas a respeitar na realização dos planos, da competência e aprovação dos municípios e que são a futura base para a actividade de controlo do desenvolvimento urbanístico pelos mesmos. Em Inglaterra o papel do Governo é o de influenciar o sistema, através de políticas orientadoras que servem não só para a realização do plano, por parte do Município, como também para o seu posterior desenvolvimento, tendo em conta que essas directivas, podem ser alteradas pelo Governo ao longo do tempo e têm de ser tidas em conta pelas autoridades locais na execução do plano;

- Há uma clara diferença entre os sistemas em estudo, sendo que o português é um sistema regulamentado e o inglês é mais discricionário; ou seja, o primeiro apoia-se em certezas normativas abstractas, que definem limites mais precisos a respeitar por parte dos interessados em intervir no território e desde logo apresenta-se como um sistema, por um lado, mais rígido e, por outro, mais objectivo nas suas definições; o segundo apoia-se em documentos orientadores de políticas, que podem ser respeitados ou ajustados através de processos negociais durante a sua execução urbanística, desde logo mais flexível e menos objectivo nas propostas do plano.

Em síntese, o planeamento urbanístico é um processo complexo que congrega uma diversidade de características, que se complementam e contrastam entre si, nomeadamente (Carmona; Sieh, 2004: 21):

- É um processo que depende simultaneamente da vontade política e do saber técnico, e é condicionado pelo respeito do quadro legal e administrativo;
- É dirigido pela Administração, com o pressuposto de defender o interesse público, sem esquecer o peso, os potenciais conflitos e a importância dos interesses dos agentes privados em jogo;
- A sua actividade desenvolve-se sobre um recurso escasso – o solo -, cujo valor se altera consoante um conjunto de circunstâncias existentes e artificialmente criadas pelo plano e pela sua execução urbanística, daí resultando impactos nos contextos e no valor de mercado em que intervém;
- Da sua actividade resultam inevitavelmente desigualdades para os agentes envolvidos, pelo que compete à Administração utilizar os meios que tem ao seu dispor capazes de minimizar essa injustiça;
- Para o por em prática e liderar o seu processo, compete à Administração munir-se dos instrumentos executórios capazes de garantir os seus intentos, caso contrário é substituída pelos agentes privados, com potenciais implicações negativas para a comunidade.
- Preocupa-se e influencia questões do desenvolvimento físico proposto, e interage com questões sócio-económico-culturais;
- É um processo que produz benefícios e tem custos, em diversas quantidades e qualidades, não só para os agentes envolvidos, privados e Administração pública, como para a comunidade em geral.

3 – PLANOS URBANÍSTICOS

3.1 - Tipologia

Os planos urbanísticos têm “uma dimensão espacial e temporal que varia de acordo com os níveis de problemas que pretendem resolver, as correspondentes soluções propostas e seus horizontes de implementação”. A vigência das suas regras é por períodos suficientemente amplos, com vista a garantir o respeito pelos objectivos estruturais propostos, com o consequente enraizamento das mesmas nos agentes intervenientes, tendo em conta que a sua evolução é importante e progressiva, mas não deve depender de interpretações e interesses circunstanciais de este ou aquele agente em particular sobre os demais (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 28-37).

Os planos urbanísticos têm quatro características marcantes, que se inter-relacionam e se complementam em maior ou menor grau, consoante uma série de circunstâncias, conteúdos e objectivos, nomeadamente: a abrangência; o contexto; a técnica; e a natureza.

3.1.1 - Abrangência

A abrangência pode ser entendida a dois níveis: o da área de intervenção onde se pretende actuar ou âmbito territorial e o âmbito disciplinar.

-O âmbito territorial, que pode variar de uma área metropolitana a uma área de reduzida dimensão, por exemplo um conjunto restrito de edifícios. Essa abrangência terá de considerar diversas escalas de actuação, diferentes em função das suas características, dos propósitos da Administração e dos agentes e respectivos interesses envolvidos. Mesmo a abrangência territorial, tendo em conta a crescente importância da relação local/global e “a conhecida problemática sobre situações de competição entre lugares e de inserção em redes de carácter supra-local” (Pires, 1995: 37), é alargada, por vezes, para além do seu limite (resultante dos limites administrativos do município ou de uma outra área de intervenção);

- O âmbito disciplinar, diz respeito ao conjunto de disciplinas complementares e mais específicas de actuação (arquitectura, engenharias diversas, paisagismo, economia, sociologia, etc.), que fazem parte integrante do todo operacional urbanístico e que também estão intimamente relacionadas e dependentes da abrangência territorial de actuação.

3.1.2 - Contexto

O contexto, que inclui a realidade física ambiental onde interagem os agentes, reflectida nas estruturas espaciais e dinâmicas sócio-económicas que os servem, enquanto suporte para a intervenção urbanística, bem como o quadro cultural e político.

O contexto é complexo, dado que a cidade é constituída por diversos fragmentos, com características e problemas próprios, mais ou menos marcantes e mais ou menos inseridos ou fazendo parte do todo; no entanto cada um destes fragmentos do tecido urbano, não deve ser entendido de forma isolada ou autónoma, com riscos da sua marginalização e enfraquecimento do conjunto urbano de que faz parte, mas sim, permeável e com uma rede de inter-relações com muitos outros fragmentos que formam a cidade (Carvalho, 2003: 146, 168-172).

Para a descrição dessa realidade física de intervenção urbanística, apoiamo-nos na proposta de Jorge Carvalho (2003: 47-50) para o estudo da evolução do alojamento em 16 cidades portuguesas, agrupando-as em áreas: consolidadas; de expansão; periurbanas; e rurais:

- Áreas consolidadas, que são aquelas onde predomina a ocupação urbana, apoiada em edificação, infra-estruturas e espaço público, sendo parte integrante e formando um contínuo urbano;

- Áreas de expansão, que são contíguas às áreas consolidadas, onde se permitem o crescimento de áreas a infra-estruturar e a edificar, com vista a um prolongamento da continuidade urbana existente;

- Áreas periurbanas, que são aquelas onde existe uma mistura de usos (agrícolas, florestal e edificação), em que a edificação tem-se afirmado crescentemente sobre os outros usos, de uma forma isolada ou formando pequenas aglomerações urbanas dispersas e desconexas entre si. Tal facto resulta fundamentalmente do aumento da mobilidade, pelo que um grande número dos seus residentes trabalha nas áreas consolidadas ou de expansão; apoiadas num crescendo de novas infra-estruturas, com uma maior dependência do automóvel, dado que as deslocações são mais extensas, com sobrecargas físicas e ambientais resultantes do aumento de veículos e congestionamento do tráfego (Domingues, 2003. 165).

- Áreas rurais, que são as restantes não incluídas nas anteriores, sendo que o meio rural é, por definição, constituído por unidades de paisagem e por núcleos urbanos onde, em sintonia com uma textura social e económica conjunta, residem as populações com uma actividade onde predominam a agricultura, agro-pecuária ou a agro-indústria. No entanto com o crescimento urbano, em particular no caso português, de forma fragmentada e dispersa, invadindo aldeias ou parcelas rurais, onde subsistiam relações estáveis e equilibradas dentro da comunidade, tanto ao nível físico, vivencial e produtivo, verificaram-se alterações profundas nestes: no físico, com o surgimento de novas infra-estruturas (alterando a forma do território e permitindo maior mobilidade) e o crescimento da edificação (o caso da segunda habitação, muito associada a aplicações financeiras das famílias e a razões de novos modos de vida), diferente da autóctone, tanto morfológica como tipologicamente, com o aumento das densidades de edificação e respectivas cargas urbanas; no vivencial, pela razão invocada da segunda habitação e perante a crescente expectativa dos proprietários locais em poderem auferir de mais lucro, perante uma hipotética possibilidade de maior capacidade construtiva para os seus terrenos; e na produtiva, tendo em conta as alterações decorrentes da produção agrícola e consequente abandono desta actividade, não contrariando o imobilismo que tem ajudado para o crescente abandono de terras e edifícios agrícolas (Carvalho; Oliveira, 2003: 8-10).

A esta desvitalização e desertificação do nosso meio rural associam-se outros factores que contribuem para o abandono e degradação da imagem urbana das aldeias, também associados à deficiente cobertura de serviços, equipamentos e de infra-estruturação de utilização pública.

3.1.3 - Técnica

Existem diferentes técnicas urbanísticas, normativas e projectuais, que passamos a agrupar e denominar por plano-desenho, plano-zonamento, plano-estrutura, e plano-programático, designadamente:

- O plano-desenho é uma técnica que permite a aproximação do plano ao projecto urbanístico, com um forte pendor para a sua realização efectiva. Resulta por vezes do aproveitamento de oportunidades e portanto depende, numa perspectiva operativa, mais directamente do conhecimento dos meios ao dispor e dinâmicas dos agentes interessados para a sua execução.

Outra técnica que pode ser incluída no plano-desenho é aquela que apresenta soluções tipo, através de programa ou desenho, que podem resultar pela necessidade de resolver problemas que pelas suas características comuns podem ser agrupados e que pode ter uma importância acrescida pela sua racionalidade e exequibilidade, consoante a especificidade dessas situações.

- O plano-zonamento é uma técnica que foi criada pelo arquitecto alemão Joseph Stubben (1845-1936), na segunda metade do século XIX (Sica, 1981: 42-44; *in* Correia, 1989, 36), adoptada e reforçada pelos modernistas a partir dos anos 20 e praticada amplamente no planeamento urbanístico, após a Segunda Grande Guerra.

Esta técnica foi aprofundada pelo Movimento Moderno como instrumento de trabalho para um novo modelo de cidade. Na constituição do CIAM, em 1928, Le Corbusier declarou que “em urbanismo o primeiro lugar está reservado para a classificação das funções principais: a habitação; o trabalho; o recreio; a circulação”; e que “os meios para o cumprimento destas funções são: o «zonamento»; a regulação do tráfego; a legislação” (*in* Corsini, 1992: 164); daí que os usos foram entendidos como os elementos organizadores da cidade, apoiados na sua demarcação pelo «zonamento», segundo áreas e parâmetros de controlo.

É uma “técnica regulamentar que consiste em delimitar áreas homogéneas do território e associar a cada uma delas certos parâmetros ou regras de uso, ocupação e regime de transformação. Cada uma das áreas homogéneas estabelecida pelo regulamento de zonamento é genericamente designada por zona” (Campos, 1993: 140-160; *in* Carvalho, 2003: 307-308).

Esta técnica apoia-se na indicação de usos, na quantificação de parâmetros urbanísticos e/ou indicadores morfológicos e tipológicos a respeitar, com a possibilidade de estarem associados entre si, sendo que estes podem ser elementares, indicando o dimensionamento dos lotes, alinhamentos, afastamentos, número de pisos, tipologia dos edifícios, largura das vias; ou mais elaborados, como sejam a articulação do espaço público com o edificado, relação das formas com as funções, novas iniciativas com as pré-existências; e muitas vezes com a indicação de cêrceas máximas a cumprir, bem como apoiando-se no regulamento, para o respeito de outros indicadores urbanísticos (Carvalho, 2003: 247); (Portas; Sá [et al.], 1998: 14).

As principais críticas ao plano-zonamento incidem fundamentalmente a três níveis:

- O primeiro, diz respeito ao seu distanciamento do desenho do traçado de novas vias estruturantes, quando previsto apenas através de propostas de corredores de protecção, numa perspectiva de apresentação da respectiva mancha do uso proposto. Esta atitude do tratamento de eixos estruturantes do território, algo distante da realidade topográfica e do enquadramento local, remete a sua resolução para uma fase posterior, com maior pendor como eixo rodoviário, associado às respostas a necessidades de forte pendor do automóvel, com consequências negativas da sua integração (funcional e formal) com a envolvente;
- O segundo, diz respeito à promoção de áreas mono-funcionais, tomando como exemplo máximo o «zonamento» dos planos racionalistas;
- E o terceiro, que considera o «zonamento» como uma técnica demasiado rígida, dificultando a flexibilidade necessária para futuros processos negociais.

Cada uma destas críticas, fortemente estereotipadas, podem ser refutadas e para isso apoiemo-nos nas técnicas de «zonamento» utilizadas nos Estados Unidos da América (EUA), com base na abordagem apresentada por Jorge Carvalho (2003: 308-311):

- No que respeita ao tratamento de eixos viários estruturantes, há a possibilidade do plano-zonamento ser complementado, *a priori*, pelo desenho desses elementos estruturantes e, *a posteriori*, com o desenvolvimento de cada uma das zonas propostas;
- Quanto ao problema da mono-funcionalidade, há técnicas de «zonamento», nos EUA, que podem ser divididas em: “o *mixed-use zoning* [que] substitui o habitual conceito de usos dominantes por uma recomendação de usos indesejáveis, compatíveis e preferenciais; o *incentive zoning* [que] identifica e bonifica um conjunto de usos desejáveis; o *impact zoning*, inspirado nas técnicas de impacte ambiental, [que] confronta cada pretensão com um modelo quantificador de objectivos e níveis de qualidade, de que resultará a respectiva aceitação condicionada ou recusa; o *inclusionary zoning*, [que] impõe determinadas percentagens máximas ou mínimas de determinados usos” (Carvalho, 2003:309).

- Quanto à suposta rigidez do plano-zonamento, há que referir que esta técnica, para além da proposta qualitativa de redes de infra-estruturas e de servidões, e das questões funcionais, já referidas, resta-lhe definir a quantificação, ou seja, o quanto construir. Perante esta questão, pode-se optar pela fixação do quanto construir e respeitá-lo; ou permitir a sua majoração limitada, em face da importância pública do empreendimento específico; ser de referência, admitindo a sua alteração através de negociações e contrapartidas; ou não fixar quaisquer limites, resultando a respectiva capacidade construtiva de negociações e contrapartidas, bem como, da importância que for reconhecida aos empreendimentos.

- O plano-estrutura é uma técnica que está historicamente ligada à necessidade de abertura de vias, com a função primordial de facilitar a comunicação e o transporte de bens e pessoas. Com essa estrutura era criado um traçado, simples e claramente perceptível, a partir do qual os edifícios podiam ser construídos paulatinamente conforme fosse desejado. Esta técnica deriva do alinhamento de fachadas, que é uma das técnicas mais antigas do urbanismo, apresentando-se como uma "primeira limitação da liberdade de aproveitamento do solo para fins de edificação" (Correia, 1989: 33-34), que consistia na fixação da fronteira entre o edificável do não-edificável, definindo consequentemente as ruas, praças e o próprio recinto da cidade, que na tradição portuguesa se refere ao método de «arruação», que fundava as nossas cidades a partir do «desenho do chão» (Costa, 2003: 212).

Com a sua evolução, para além das regras do traçado viário, que estabelecem as características do espaço público, são também definidas as relações deste com o edificado, passando o traçado a ser complementarmente regulador. E este ponto é importante, dado que o espaço exterior deixa "de ser um resíduo para ser ordenador, segue-se que é objecto de traçado ou projecto traçado que contenha as relações, invariantes, necessárias e suficientes, entre o público e o edificado. Que resultam dos consensos mínimos sobre factores de tráfego, ecologia, e edificação capazes de generalizar determinadas formas preferenciais, sem violentar as desejáveis interpretações dos sítios e dos grupos."

"O traçado assim entendido, é uma alternativa aos convencionais zonamentos (por densidade e índices) que, não tendo grande suporte científico, também não asseguram a continuidade da cidade ou do território nos seus valores de escala e morfologia. O traçado arrisca para um futuro de incerteza a disposição genérica da edificação e a sua tipologia e liga o novo às preexistências através de contínuo de espaço de espaço exterior público, identificáveis, a ponto de poderem ter nome. Porque, o espaço físico só é coisa de cultura quando se entende e, quando se entende, põe-se-lhe um nome" (Portas, 1987: 17).

O traçado de uma rua, decidido segundo um plano urbanístico, pode ser materializado como elemento básico de ordenação do solo, independentemente da edificação, mas é importante essa relação biunívoca entre ambos, entre espaço público e espaço privado, nas suas dimensões, propostas e relacionais (Morales, 1993: 19-20).

Esta técnica tem vantagens na proposta dos traçados viários como elementos estruturantes do desenvolvimento urbano, quer na expansão urbana, quer na colmatação de áreas residuais ou esquecidas da cidade, permitindo não só uma maior aproximação na resolução de problemas ligados ao domínio da mobilidade, principalmente pelo tratamento de eixos estruturantes viários dentro da concepção urbanística do plano, bem como pela possibilidade da definição do "esqueleto" para o futuro desenvolvimento da área em estudo, com vantagens de racionalidade na perspetivação e execução de infra-estruturas e consequentemente na verificação da operacionalidade do plano e na imagem da cidade proposta.

Em Portugal, nos últimos vinte anos, verificou-se uma inexistência de soluções capazes de compatibilizar o traçado dos novos eixos viários estruturantes com a sua envolvente existente ou proposta. Os primeiros gozaram de uma total autonomia, preocupados exclusivamente com os seus problemas de circulação automóvel, pelo que consequentemente

os segundos tiveram que se ir adaptando às circunstâncias, enquanto dado adquirido, com resultados funcionais, estéticos e ambientais desconformes.

Como refere Oriol Bohigas, “temos visto crucificar muitas partes das nossas cidades com o traçado de vias especializadas, em que só são consideradas as exigências do tráfego automóvel (segundo critérios que procedem de estradas e auto-estradas) e não as estruturas físicas e sociais dos bairros afectados (...) as vias concebidas de forma independente do desenho da cidade – ao contrário da solução do Plano de Cerdá, para Barcelona – constituem uma rede desarmonica, barreiras insolúveis que atentam contra a homogeneidade da cidade e destroem a integridade social dos bairros, sem resolver os problemas circulatórios, porque se limitam a canalizá-lo para uma rede artificialmente sobreposta” (*in* Carvalho, 2003: 165).

- O plano-programático é uma técnica mais flexível de planeamento urbanístico, assente num ou em vários programas mais genéricos, orientadores, tendo como exemplo desta técnica os planos urbanísticos ingleses, onde prevalece a máxima flexibilidade com a mínima regulamentação.

É por demais importante a complementaridade das técnicas expostas, em virtude dos objectivos e contextos que o respectivo plano urbanístico pretende por em prática e daí que, por exemplo num plano urbanístico que abranja o município, o plano-estrutura pode complementar o plano-zonamento, pela definição de traçados dos espaços públicos considerados mais aceitáveis ou prioritários, dispensando as aproximações intermédias sucessivas de outras figuras de plano mais detalhado, com vista a permitir “a articulação entre os fragmentos urbanos suficientemente consolidados, servir equipamentos colectivos, reformar redes viárias pré-existentes para as ligar aos nós das recentes, etc., ou seja, quando se sabe e se quer estruturar um crescimento, qualificar uma periferia ou requalificar um centro” (Portas, 1995: 24). Com esta definição dos espaços públicos é possível criar condições para que a posterior execução urbanística se possa fazer sem maiores riscos, ou pelo menos sem riscos do que os que se adivinham na gestão de um plano urbanístico mais detalhado.

“Um sistema de planeamento eficaz e económico caracteriza-se por poder passar, sem carecer de ilusórios «soutiens», do plano ao projecto, porque um plano guia e um projecto executa-se.”

“É fácil de ver que quanto mais estável e previsível for o sistema urbano em causa mais o plano pode conter elementos de projecto e esta afirmação aplica-se sobretudo em relação ao espaço colectivo ou público, elemento estruturante por excelência da aleatoriedade das iniciativas no domínio privado” (Portas, 1995: 24/25).

3.1.4 - Natureza

A natureza do plano urbanístico pode ser, em simultâneo ou não, orientadora, estratégica, reguladora ou executória (Carvalho, 2003: 304-305), designadamente:

- O plano orientador é aquele que estabelece objectivos a atingir e um modelo espacial de referência, eventualmente aproximando-se do plano estratégico;

- O plano estratégico, no seu conceito, é muito influenciado por um quadro teórico e metodológico da gestão de empresas e define-se como “um processo sistemático para gerir a mudança e criar o melhor futuro possível. Trata-se de um processo criativo de identificação e acompanhamento das acções mais importantes, tendo em atenção as forças e fraquezas, bem como as ameaças e oportunidades” (Sorkin, 1985:1; *in* Neves, 1996: 45-46).

Neste domínio do planeamento, “o planeamento estratégico é um processo para gerir a mudança e para descobrir os caminhos de futuro mais promissores para as cidades e as colectividades locais. Este processo consiste em colocar no

centro das atenções as fraquezas e as oportunidades das cidades e colectividades locais” (Anderson [et al.]; *in* Padioleau, 1990; 159; *in* Neves, 1996: 46).

Os primeiros desenvolvimentos teóricos nesta matéria no sector privado remontam aos anos 60, nas grandes empresas dos EUA, associadas a um período de forte crescimento e consolidação económica. Os aprofundamentos teóricos irão surgir associados a posteriores momentos de crise, com vista à racionalização de recursos. Estes conceitos tornam-se referenciais para a Administração no início dos anos 80, nos EUA e nas grandes capitais europeias na segunda metade desta década. Isso esteve associado ao facto da Administração verificar que poderia retirar vantagens da utilização deste tipo de modelos de gestão para a condução da sua política pública urbana, apoiada numa visão de projectos inovadores, socialmente referenciados, com apoio na mobilização dos agentes, numa cultura de participação e publicitação, com vista a construir consensos sobre as principais orientações de desenvolvimento e também numa perspectiva, mais ampla, de promoção concorrencial entre cidades.

O plano estratégico deriva da gestão de recursos e meios existentes, definindo prioridades orientadoras e centradas nas dinâmicas de desenvolvimento, mais abrangente e desde logo mais flexível, com maior incidência sobre uma selecção restrita de projectos, com capacidade de influenciar o desenvolvimento da cidade através da definição dos agentes a comprometer na acção, numa visão partilhada, facilitando a negociação entre agentes público e privados, sob uma cultura de avaliação e acompanhamento, “visando uma actuação mais eficaz na sua resolução” (Pires, 1995: 22).

O plano estratégico tem uma função de enquadramento e de programação. Parte da análise da situação existente, estabelece linhas gerais que considera fundamentais para a concepção urbanística e desenvolvimento pretendidos, mediante uma programação de objectivos a alcançar. A sua natureza é preparatória, onde são fixadas as linhas gerais e orientadoras de planos mais concretos que se venham a desenvolver.

- O plano regulador ou regulamentar é aquele que funciona como um regulamento administrativo, fazendo lei. Ao seu conceito de regulador é muito associada uma postura menos flexível por parte da Administração perante situações não previstas no plano. O seu regulamento tem um papel preponderante e o seu texto assenta em certezas, pelo que é para cumprir sem grandes margens de discricionariedade.

É um plano urbanístico que, numa situação extrema, pode ser apresentado apenas como regulamento, delegando as questões do desenho para um segundo nível.

- O plano executório é o plano urbanístico que pretende ser mais operativo. Os seus objectivos estão mais centrados na execução de operações concretas, independentemente do grau de detalhe da intervenção em causa, sendo a sua intervenção mais apoiada nos meios jurídicos, técnicos e financeiros disponíveis para mobilizar os respectivos agentes.

3.2 – Planos Urbanísticos em Portugal

3.2.1 - Evolução

A evolução do planeamento urbanístico em Portugal está intimamente ligada ao processo da revolução industrial do século XIX, principalmente verificado no forte crescimento das cidades de Lisboa e Porto.

A primeira referência a planos territoriais em Portugal surge a par das legislações pioneiras na Europa, em 1865, introduzida pela figura do Plano Geral de Melhoramentos, que vigorou até 1934. Durante este período são desenvolvidos vários estudos para aquelas cidades, assim como para outros pequenos aglomerados do país.

Os aspectos de salubridade e infra-estruturação apresentavam-se como os factores determinantes para o planeamento urbanístico, procedendo-se à regulamentação das disposições relativas às ruas e edificações no interior das cidades, vilas e povoações. No entanto tais Planos só foram concluídos em Lisboa e no Porto, respectivamente em 1907 e em finais dos anos 30 (Lourenço, 2003: 165).

"A afirmação do urbanismo como prática social generalizada apenas surge na década de trinta como resultado da acção voluntarista de Duarte Pacheco, inserida no contexto de um movimento de consolidação do regime político então vigente, transformando os aglomerados e criando uma imagem urbana com que o próprio regime se identifica" (Lôbo, 1995: 13).

Neste contexto e ao abrigo de nova legislação (DL n.º 24802, de 21 de Dezembro de 1934) é instituído a figura do Plano Geral de Urbanização (PGU), que confere aos municípios plenos poderes para assumirem a transformação do território. "Se é certo que referências a expropriações urbanas, saneamento, definição de arruamentos e até a planos de urbanismo existem em anteriores diplomas, o conjunto de medidas definidas por este Decreto-Lei confere-lhe o direito de ser considerado o ponto de partida da legislação urbanística portuguesa" (Gonçalves, 1972: 63; *in* Lourenço, 2003: 165).

O diploma legal fixa a obrigatoriedade que os Municípios devem elaborar os PGU's para as respectivas sedes de município, para todas as localidades com uma população superior a 2.500 habitantes, bem como para outras áreas consideradas importantes e a designar pelo Governo. Passa-se de uma situação de quase inexistência de planeamento para uma exigência de mais de 400 planos (Lôbo, 1995: 39).

Em 1943 os PGU's são substituídos pela figura do Ante-Plano de Urbanização, criado em 1946, como documento orientador da actividade dos particulares.

Após vinte e cinco anos, em 1971, é publicada nova legislação – DL n.º 560/71 – que regulamenta a tipologia e a forma de elaboração de planos – Planos Gerais de Urbanização, Planos Parciais, Planos de Pormenor, Planos de Áreas Territoriais (que nunca foram regulamentados) – na sequência da legislação iniciada em 1934. Só trinta e sete planos foram aprovados até 1971 e, "na prática, são ainda os velhos anteplos desactualizados e desajustados" (Mendes, 1990: 181; *in* Lourenço, 2003: 166).

Durante esse período é o Estado Novo que comanda o processo de planeamento, através de um sistema de controlo centralizado das acções urbanísticas, pela gestão dos investimentos em todo o território nacional, com reduzidas estruturas técnicas e paupérrimas finanças municipais, cujas Administrações desempenham uma actividade urbanística policial, (à excepção de Lisboa e Porto), tendo como base, quando havia, a cartilha dos planos gerais e ante-planos de urbanização.

Com o 25 de Abril de 1974, as alterações introduzidas no sistema e na prática de planeamento centram-se na democratização do Poder Local e consequentemente nas novas atribuições e competências das autarquias, que proporcionaram uma dinâmica em contraponto à inércia anteriormente existente.

Em 1982 e 1983, são criadas as figuras do Plano Director Municipal (PDM), abrangendo todo o território concelhio, (ao abrigo do DL n.º 208/82, de 26 de Maio) e do Plano Regional (no âmbito do DL n.º 393/83, de 20 de Julho). Os resultados efectivos desta legislação não foram imediatamente visíveis, tanto que em 1992 encontravam-se oito PDM's ratificados (3% do total dos Municípios), dos quais um já era ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

"Este último diploma (com nova redacção pelo DL n.º 211/92, de 8 de Outubro e pelo despacho 26/93, de 6 de Julho), reuniu e condensou a legislação relativa a Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT): Plano Director Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano de Pormenor (PP)."

"Em Janeiro de 1996, cerca de 82% dos 275 Municípios Portugueses (estes dados reportam-se apenas ao Continente, excluindo a Madeira e os Açores, territórios onde vigora a legislação regional, respectivamente o DLR n.º 19/90/M, de 23 de Julho e o DLR n.º 5/91/A, de 8 de Março) tinham PDM ratificado e todas as regiões-plano do Continente, à excepção da Região de Lisboa e Vale do Tejo, tinham PROT aprovado superiormente para parte ou na totalidade do seu território de jurisdição" (Lourenço, 2003: 164-167).

As autarquias, levadas pela preocupação induzida pela lei de obter o respectivo PDM dentro dos prazos legais, para a consequente obtenção de fundos autorizados pela Administração Central, aceleraram a resposta técnica, "desorientadas ou usando as estruturas existentes para fins de jogo político, não instalam o processo que legitimaria falar de planeamento, que é, fundamentalmente e antes de mais, uma forma de administração e gestão urbanística, onde o plano mais não deve do que ser uma peça eficiente, embora necessária, para o exercício da informação/participação e para estabelecer compromissos entre administradores e administrados" (Lobo, 1995: 11).

Com a publicação da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, são estabelecidas as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo (LBPOTU), o seu quadro conceptual e administrativo. Este diploma estabelece a sua política na gestão do território e organiza-a em três níveis: nacional, regional e municipal, definindo também quais os respectivos instrumentos de planeamento e o conteúdo dos mesmos. É também definida a classificação e qualificação do solo pela sua distinção em solo rural e solo urbano.

Foi este diploma que serviu de base ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril e pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, que estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT, onde é criada uma coordenação legislativa em que num só diploma se pretende proceder à definição, nos níveis nacional, regional e municipal, do regime geral de uso do solo e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Este diploma também estabelece os objectivos do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT); Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), ambos os planos no âmbito nacional; Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), no âmbito regional; e no âmbito municipal, os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), que são o Plano Director Municipal (PDM), o Plano de Urbanização (PU) e o Plano de Pormenor (PP).

Este diploma em conjunto com o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que define o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), são diplomas onde estão reunidos todos os aspectos que dizem respeito às operações concretas de intervenção nos solos e respectivo controlo público. "Com estes regimes pretendeu o legislador responder às exigências de simplificação legislativa, sendo a intenção última e confessada do mesmo elaborar para Portugal um *código do urbanismo*, onde todas as questões relevantes deste domínio jurídico, desde o planeamento até à gestão urbanística, fossem tratadas de forma coerente e articulada" (Oliveira, 2004, 153).

Destaque-se o Art.º 18.º do LBPOTU, que veio determinar expressamente que “os instrumentos de gestão territorial devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, nos termos a estabelecer na lei” e os Art.ºs 135.º e 142.º do RJIGT, que passaram a regular esta matéria.

No domínio municipal, os PMOT’s “visam articular as estratégias de desenvolvimento económico e social dos municípios envolvidos” (Art.º 61.º), nos domínios da estratégia, coordenação, estabelecimento e definição de objectivos intermunicipais em matérias de protecção da natureza e qualidade ambiental, projectos de infra-estruturas, equipamentos, serviços públicos e distribuição de actividades industriais, numa perspectiva temporal de médio e longo prazos.

Os PMOT’s, cuja elaboração e aprovação é da competência dos próprios Municípios, embora sujeitos a ratificação governamental, através do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, são instrumentos operativos de natureza regulamentar e estabelecem “o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental” (Art.º 69.º).

Com o Decreto-Lei n.º 380/99 verifica-se um esforço por parte do legislador em dar resposta às exigências de operacionalidade da lei, já acima mencionado, “mas há que ter consciência de que, só por si, (este diploma legal) não altera todo um contexto sócio/cultural, os interesses e forças em presença, uma prática política, técnica e administrativa marcada por uma atitude fundiária passiva, sobretudo regulamentadora e licenciadora de iniciativas alheias” (Carvalho e Oliveira, 2003: 27).

3.2.2 - Conteúdo Actual

As características dos planos abrangidos pelos PMOT’s são, sumariamente:

Plano Director Municipal

O PDM abrange a totalidade do território municipal e tem como objecto estabelecer o modelo de estrutura espacial desse território, enquanto síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local prosseguida, integrando as opções de planos de grau superior, assente na classificação do solo e desenvolve-se através da classificação do mesmo (Art.º 84.º). Este Plano é de elaboração obrigatória pelos municípios.

O P.D.M., segundo Alves Correia (1989: 212-217), constitui um exemplo de autoplanificação, “na medida em que as suas disposições vinculam o próprio município que o elaborou”; de heteroplanificação, tendo em conta que a Administração Pública é obrigada a respeitar, nas obras de sua iniciativa, designadamente de vias de comunicação e de edifícios públicos, as prescrições deste tipo de plano; e finalmente constitui um exemplo de planificação plurisubjectiva, dado que as suas disposições vinculam directamente os administrados.

O seu conteúdo material (Art.º 85.º) define um modelo de organização municipal do território através da caracterização económica, social e biofísica (incluindo a estrutura fundiária); definição e caracterização da área de intervenção, identificando as redes urbanas (viária, de transportes e de equipamentos de educação, saúde, abastecimento público e de segurança); dos sistemas de telecomunicações e demais infra-estruturas públicas (energia, água, efluentes e resíduos); pela definição de sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais (identificando a estrutura ecológica); os objectivos prosseguidos, os meios disponíveis e as acções propostas; a definição das classes e categorias de espaços; a identificação das áreas e respectivas estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das actividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços; definição de estratégias

para o espaço rural; delimitação dos perímetros urbanos; definição de programas na área habitacional; especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização ou plano de pormenor, bem com a natureza supletiva aplicáveis na ausência destes; a definição de unidades operativas de planeamento e gestão (para efeitos de programação da execução do plano), estabelecendo para cada uma destas os respectivos objectivos e termos de referência para a elaboração de PU's e PP's; a programação da execução das opções de ordenamento estabelecidas; a identificação das condicionantes (reservas e zonas de protecção); as condições de actuação sobre áreas críticas em geral e em áreas urbanas de génese ilegal; identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação e respectivas regras de gestão; os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística associados às unidades operativas de gestão; e o prazo de vigência e as condições da revisão.

O conteúdo material (Art.º 86.º) é constituído por um regulamento; planta de ordenamento, "que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal de acordo com a classificação e a qualificação dos solos, bem como as unidades operativas de planeamento e gestão definidas"; planta de condicionantes, que identifica as servidões e restrições de utilidade pública; e é complementado por diversos estudos, relatórios e programas caracterizando, fundamentando e contendo as disposições obre as intervenções municipais previstas e quais os meios de financiamento.

Plano de Urbanização

O Plano de Urbanização abrange uma parte determinada do território incluída em perímetros urbanos, podendo, no entanto, englobar solo rural, sendo o seu objecto a definição da "organização espacial de parte determinada do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada de planeamento" (Art.º 87.º).

Estes Planos em conjunto com os PP's são essencialmente vocacionados para a gestão urbanística, pelo que, constituindo regulamentos administrativos vinculam a capacidade de uso e ocupação do solo, estabelecendo regras de edificação e de transformação do território. A sua normativa pode ser mais genérica ou mais detalhada, consoante as características ou os objectivos urbanísticos do sector do território a regulamentar.

No seu conteúdo material (Art.º 88.º), o PU prossegue o equilíbrio da composição urbanística definindo nomeadamente: a caracterização da área de intervenção identificando os valores culturais e naturais a proteger; a concepção geral da organização urbana, definindo a localização de equipamentos, os espaços públicos, a estrutura ecológica, a rede viária estruturante e das infra-estruturas principais; o «zonamento» para a localização das diversas funções urbanas; a adequação do perímetro urbano definido em PDM; os indicadores e os parâmetros urbanísticos; e as orientações para a sua execução.

O conteúdo documental do PU (Art.º 89.º) é constituído por um Regulamento; uma Planta de «Zonamento» que representa a organização urbana adoptada; a Planta de Condicionantes decorrente das demarcadas no PDM; e é acompanhado por um Relatório fundamentando as soluções adoptadas e um Programa para as intervenções municipais previstas e os meios financeiros das mesmas; bem como por outros elementos definidos na Portaria n.º 183/05, de 2 de Fevereiro, nomeadamente, Plantas de enquadramento, da situação existente e de identificação do traçado de infra-estruturas, carta da estrutura ecológica, extractos de instrumentos de gestão territorial para a área de intervenção e as participações e respectivo relatório decorrentes da participação pública do plano.

Plano de Pormenor

O Plano de Pormenor é aplicável a áreas específicas do território municipal e define "com detalhe a concepção da forma de ocupação servindo de base aos projectos de execução de infra-estruturas, da arquitectura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução constantes do Plano Director Municipal e do Plano de Urbanização" (Art.º 90). Esse detalhe, para além do proposto como objecto dos PU's, estabelece: a situação fundiária existente e proposta; o desenho urbano do espaço público; distribuição de funções e a definição de parâmetros urbanísticos, designadamente índices, densidade de fogos, número de pisos e cérceas; indicadores relativos às cores e materiais a utilizar; e a identificação do sistema de execução a utilizar na área de intervenção (Art.º 91.º).

O PP pode ainda, por deliberação de Câmara Municipal, adoptar modalidades simplificadas, nomeadamente, projecto de intervenção em espaço rural; plano de edificação em área dotada de rede viária (caracterizando os volumes a edificar); plano de conservação, recuperação ou renovação do edificado; plano de alinhamento e cércea (definindo a implantação da fachada face à via pública); e projecto urbano (definindo a forma e o conteúdo arquitectónico a adoptar em área urbana delimitada).

O conteúdo material de um PP (Art.º 92.º) é constituído por regulamento; planta de implantação; planta de condicionantes; relatório fundamentando as soluções adoptadas; peças escritas e desenhadas que suportem as operações fundiárias previstas; e programa de execução das acções previstas e respectivo plano de financiamento.

3.2.3 – Recolha de opiniões

Em Portugal, na maioria dos casos, os PDM's, apoiados numa vertente essencialmente de plano-zonamento, complementada com indicadores urbanísticos quantitativos, não se apresentaram suficientemente capazes de estruturar as cidades e pecaram na ausência de orientações morfológicas e tipológicas associadas às características de cada contexto; apresentaram fortes admissibilidades construtivas e pouco programadas, agravando a especulação imobiliária e favorecendo a dispersão; reduziram "o fenómeno da dispersão à velha dicotomia urbano-rural, limitando-se a incluir ou não essas zonas nos perímetros urbanos"; e não propuseram políticas sectoriais, nem orientações executórias para a sua operatividade (Carvalho; Oliveira, 2003: 21).

"Os PDM's, na sua maior parte, são apenas policiais, planos-zonamento com índices quantitativos. Poucas vezes explicitam objectivos (a não ser de forma genérica) e, ainda menos, estratégias e políticas sectoriais."

"Os objectivos que vão sendo definidos pelos municípios são frequentemente conjunturais, por vezes pouco fundamentados, não assumindo a escala temporal de médio/longo prazo, de facto presente na ocupação do território."

"Os meios utilizados, decorrentes de uma cultura dominante, de um quadro jurídico/institucional e de uma prática instalada, têm sido muito insuficientes. Quase não são utilizados mecanismos de urbanismo operacional ou, dito de outra forma, poucos municípios dispõem de uma política de solos, com vista a disponibilizar os terrenos necessários, nos locais e nos momentos adequados, aos fins pretendidos. Assim sendo, os PDM's (e demais planos porventura existentes) limitam-se a admitir ou não admitir determinada ocupação, podendo ou não vir a ser executados" (Carvalho, 2003: 18).

O Plano de Urbanização, apresenta-se como uma figura de planeamento entre a abrangência concelhia do PDM e uma área de intervenção mais restrita do PP, sendo apresentado como uma figura intermédia entre estes planos, ou seja, tem que respeitar as directivas do PDM, como plano de grau superior, com a hipótese da admissão de formas especiais

de intervenção dos solos (planos especiais ou planos sectoriais) e pode servir para fornecer elementos para a elaboração de estratégias mais detalhadas através dos PP's.

O PU é essencialmente vocacionado para a gestão urbanística e por isso deve estar presente um nível de flexibilidade que lhe permita adaptar-se a novas estratégias de concretização de acções urbanísticas. Por exemplo, "um Plano muito generalista visando o controle de uma vasta área rural tem, necessariamente, um conteúdo e uma representação gráfica diferente da que se aplica, por exemplo, para a gestão urbanística de um centro histórico que pode requerer especificações técnicas aplicáveis a cada lote ou edifício" (Portas; Sá [et al.], 1998: 110).

Do levantamento e estudo denominado "Planos operativos de escala intermédia. Caracterização técnica e arquitectónica" (Portas; Sá [et al.], 1998: 25-26), verifica-se que existem dúvidas quanto ao desempenho e adequação dos PU's, reflectido no reduzido nível de utilização dos mesmos após o surgimento dos PDM's, como figura de planeamento obrigatória. Ao seu decréscimo de utilização refira-se que o desenho, enquanto síntese das técnicas plano-desenho e plano-estrutura e como instrumento de planeamento que contenha informação orientadora para a reestruturação do tecido urbano, é cada vez menos aplicado. Os PU's são, muitas vezes, ampliações das áreas urbanas definidas em PDM's, sem o correspondente acerto na abordagem que cada uma destas figuras de planeamento possui; bem como, são substituídos por PP's, por estes serem entendidos como mais capazes numa actuação de pormenor e dada também a justificação de que estes se aproximam mais de áreas intervenção mais reduzidas, subsistindo uma ideia antiga (dos PGU's) de que o PU se aplica apenas a áreas que abranjam a totalidade do aglomerado urbano, pelo que o estudo de uma área mais restrita está reservado para o PP.

A dualidade entre estas duas figuras de planeamento reside um equívoco que tem sido fatal para o PU's, ou seja, segundo os autores mencionados, entende-se que os PU's "nem classificam e regulam adequadamente, nem desenham convenientemente o território. Nestas circunstâncias têm-se elaborado Planos de Pormenor com a convicção de que se tratam de Planos de Urbanização de reduzida dimensão, mas com maior grau de desenvolvimento de desenho. Verificam posteriormente que o desenho fixado nesses planos é excessivo ao desenvolvimento do processo, pela natureza vinculativa que possuem" (Portas; Sá [et al.], 1998: 27).

Com efeito os PP's e mesmo os PU's, ainda que em menor grau, tendo em conta que estipulam com força jurídica as volumetrias e outras características arquitectónicas e delinham o espaço público, "não devem desenhar como imposição o que é apenas uma suposição. Ou seja, quando se desconhece o quem, o quando e o como promove essa informação, que depende da oportunidade, seja imprescindível para justificar os destinos de uso, os segmentos de mercado e, portanto, a tipologia a adoptar.

Nuno Portas (1995: 23/28) refere três alternativas no conteúdo que os PDM's:

1 – Um plano restritivo – é aquele que é mais conservador, sem grandes riscos, onde se demarcam claramente onde se pode e onde não se pode construir. Apoia-se no plano-zonamento e não no plano-estrutura, regulamentado por índices e bitolas morfológicas, homogeneizando o território onde intervém e consequentemente, delegando a acção urbana para o nível de planeamento subsequente, o Plano de Pormenor.

A posição deste tipo de Planos é de cautela, pelo que se apoia, em geral, na maximização do solo não-urbanizável ou *non aedificandi* e na "limitação defensiva da altura das construções, por desconfiar à partida de quaisquer margens de arbítrio municipal para serem usadas quando a oportunidade se apresente (...).

Este critério condicionador, só serviria a Municípios com capacidade de controlo da oferta de solo urbanizável, pois tais condicionalismos também contribuem para a alta dos valores dos terrenos potencialmente urbanizáveis.

2- Um plano expansionista – que é um plano que privilegia dinâmicas de crescimento, pela renovação ou expansão da construção, aliciando os agentes (públicos ou privados) de maior dimensão. O plano-zonamento apresenta-se maleável, “para o qual o regulamento aponta critérios de julgamento, parâmetros de referência menos taxativos”, delegando na gestão um papel mais dialogante com os agentes interessados, com sugestões de desenho e regulamento pontuais, que podem correr o risco de ser interpretações particulares, ou seja, caso a caso.

Esta liberdade para a intervenção, pode propiciar crescimentos ou renovações urbanas descontextualizadas, com os respectivos custos de novas frentes (isoladas) de construção, com consequências na descontinuidade do espaço público e surgimento de guetos (tanto de ricos como de pobres), maiores custos de infra-estruturação e transporte público.

3 – Um plano de “regulação variável” – “orientado à chamada «gestão», à qual deixa margens de decisão apreciáveis, quer na actuação por iniciativa pública quer na resposta às propostas privadas – mas com áreas e regras pré-determinadas e portanto conhecidas pelos agentes económicos e pelas tutelas.”

Esta estratégia pretende não cair nas contradições de fundo das duas outras posições: “serem normativos mas regularem demais e de menos; serem estruturantes mas não consagrarem as prioridades programáticas; assentarem na previsão mas não apanharem as oportunidades menos previsíveis.”

“(…) O conceito de «regulação variável» não se limita à flexibilização regrada do perímetro urbano. Tem também aplicação ao modo como se regula o solo urbano e urbanizável. Partindo do princípio que nem toda a área contida em perímetro tem igual nível de incerteza, a aplicação de um critério de ajustamento do grau de rigidez ao grau de convicção admissível, para cada parte do território, permite não só ir mais longe na regulação dos tecidos urbanos consolidados e menos naqueles que não têm tais amarras a estruturas construídas, como também legitima que se tracem as malhas estruturantes para aquelas áreas que, não as tendo, são consideradas as preferidas ou prioritárias para o desenvolvimento realista do Município. Esta representação selectiva, na escala adequada, permite uma regulação menos abstracta ou quantitativa, que consente a gestão directa de loteamentos ou, eventualmente, de edificações, sem obrigar à interposição sistemática de PP que atrás considerámos como insustentável para os Municípios e factor de insegurança para os particulares ou para os habitantes.”

“(…) Este conceito de plano de regulação variável teria ainda a vantagem inestimável de obrigar a um trabalho estreito com o Município e deste com os agentes públicos (e eventualmente privados) que se traduziria nos objectos elegíveis para os Programas ou Contratos Programas ou mesmo em futuros Contratos de Urbanização com privados. Isto é, constituiriam, desde logo e para os devidos efeitos, a componente física da estratégia municipal, coisa que não tem acontecido com o processo em curso das estratégias *a posteriori* para que os Municípios foram entretanto convidados, o qual já deixa ver que os PDM's, demasiado vagos e generalistas, apontam mal as prioridades (O «tempo» e os recursos não são com eles) ou já encaixam mal as escolhas entretanto feitas à sua (deles PDM's) margem.”

Para além das figuras de planos abrangidas estipuladas pela legislação, existem muitas outras modalidades alternativas, que os municípios têm encontrado para proceder em face dos condicionalismos, que tanto podem estar no domínio dos planos (porque podem resultar *a posteriori* da constatação de novas necessidades do município), como da execução urbanística e que denominaremos de planeamento informal, com base o estudo realizado por Portas; Sá [et al.] (1998).

Os autores em causa (1998: 30) denominam esse processo de actuação, por parte da Administração Local, de “planeamento informal”, cujo principal objectivo consiste na “operacionalização de processos e procedimentos de gestão urbanística e a concretização de acções de urbanização”.

Estes instrumentos de “planeamento informal” surgem numa tentativa mais expedita de dar resposta à rigidez das figuras de planeamento existentes. Os autores verificaram que existem diversos tipos de estudos, designados de Estudo de Pormenor, Estudo de Quarteirão, Plano de Alinhamentos e Cérceas, Estudo de Conjunto, Estudo Prévio de Plano, Estudo ao Eixo, Arranjo Urbanístico, mas principalmente de Estudos Urbanísticos.

“São defendidos porque, não sendo legalmente eficazes permitem, através de reajustamentos, a negociação com particulares, apoiando-se num plano que define as regras básicas da gestão para a área em estudo. São utilizados para enquadrar e coordenar iniciativas de particulares, compatibilizar loteamentos, sugerir soluções urbanísticas alternativas aos promotores, pormenorizar planos de ordem superior, visualizar imagens urbanas, etc.”

“São portanto estudos pontuais que visam disciplinar a ocupação do território e evitar as transformações urbanas processadas através de iniciativas individuais e descoordenadas.”

Objectivamente trazem muito mais vantagens aos municípios do que as figuras legais de planeamento, dado que permitem uma maior flexibilidade no processo negocial entre estes e os agentes privados; são instrumentos mais rápidos na sua execução, e “aprovação”; menos dispendiosos na sua elaboração; consequentemente mais eficazes pela sua operacionalidade; e permitem menores constrangimentos na actuação do município. Mas “a este nível podem, evidentemente, colocar-se problemas de ordem ética e legal, razão pela qual se entende que deveriam analisar as suas potencialidades e regulamentá-los ou revertê-los para uma figura de plano institucionalizada.”

“Na realidade são instrumentos que não possuem fundamento legal, uma vez que não estão juridicamente consignados, não permitindo indeferir processos mas que, no entanto, servem para desenvolver e fixar o processo negocial permitindo deferir processos.”

Outro processo mais expedito diz respeito à promoção de operações de loteamentos particulares, que resultam da pressão e dos interesses privados ou por iniciativa pública local, apresentados como propostas dos particulares, mas que na realidade são desenvolvidas, elaboradas e executadas por parte da Administração Local.

3.3 – Planos urbanísticos em Inglaterra

3.3.1 – Evolução

A legislação inglesa sobre o ordenamento do território e urbanismo teve início com o *Town Planning Act* de 1900. Com o posterior *Housing and Town Planning Act*, de 1919, que regula a elaboração de planos e o controlo de licenciamento, em consequência fundamentalmente pela necessidade de construção de habitação social e que estipula a obrigatoriedade, a partir de 1925, da apresentação de um *Planning Scheme* para todas as localidades com uma população superior a 20.000 habitantes. O *Town and Country Planning Act 1932*, alargou a figura de 1925 às áreas rurais, culminando, em 1947, com o surgimento do *Town and Country Planning Act*, que simplificou e reforçou as regras de realização de planos e o controlo de licenciamento por parte das autoridades locais, com a supervisão do governo, instituindo o *Development Plan*.

Com o *Act 1947*, iniciou-se uma prática peculiar do sistema de planeamento urbanístico inglês, através de regulamentos, circulares e ordens de serviço emanadas pelo Governo, que aumentam a importância do *Act* e promovem a sua implementação. Os *Development Plans* são adoptados pelas autoridades locais e não necessitam de aprovação do governo central.

Neste domínio a legislação foi evoluindo, com destaque para a divisão dos *Development Plans* em *Structures Plans* (nível regional) e *Local Plans* (nível municipal); para a introdução dos *Subject* e *Action Area Plans*, em 1971; e a instituição dos *Unitary Development Plans* (UDP), aplicáveis em Londres e determinadas áreas metropolitanas, que resumem num documento as duas figuras de planeamento, no *Planning and Compensation Act*, em 1991.

O *Town and Country Planning Act 1947*, apesar de ter resultado da experiência anterior de 1932, quebrou definitivamente com os últimos vestígios do sistema de “zonamento” (*zoning*), em favor de uma acção mais discricionária para as autoridades locais, sob a supervisão da Administração Central. O plano não identifica direitos para a pretensão, meramente indica a probabilidade sobre os direitos dessa autorização. Em nome da elasticidade e flexibilidade, a legislação reduziu o grau de certeza para promotores e proprietários, mas em contrapartida permitiu a possibilidade de negociação em questões materiais.

“A legislação de 1947 é considerada a base do sistema de planeamento vigente, tendo estabelecido os princípios para a elaboração de planos e o licenciamento, bem como definido as competências dos níveis central e local. Foi retirada a taxa das mais-valias e introduzido um primeiro nível de licenciamento relativo à localização e implantação das construções, a ser objecto de apreciação num departamento separado do Município – isto é, estava criado o famoso *planning permit* (autorização de licenciamento) separado da licença de construção” (Lourenço, 2003: 78/79).

Acresce que o *Act 1947* introduziu a possibilidade de as autoridades locais poderem promover acordos com os promotores “com o propósito de restringir ou de regular o desenvolvimento do uso do solo” (*“purpose of restricting or regulating the development or use of land”*) (*Town and Country Planning Act 1947*: §25). Inicialmente tal poder estava cingido à aprovação ministerial, mas em 1967, o *Management Study (MOHLG 1967)* recomendou que essa autorização ministerial fosse suprimida e a lei foi alterada nesse intuito em 1968.

“O sistema de planeamento britânico do pós-guerra até ao advento do “Thatcherismo” foi sendo descrito frequentemente com tendo três objectivos diferentes, ou seja: contribuir para a eficiência económica; proteger o meio-ambiente; e cumprir as necessidades sociais da comunidade (*“The British post-war planning system before the advent of Thatcherism As been frequently described as containing three different objectives, contributing to economic efficiency, protecting the environment, and fulfilling community and social needs”*) (Foley, 1960; in Newman; Thornley, 1996: 114).

Com os anos 80, no decurso de uma política neo-liberal, através do *Local Government Planning and Land Act* (Carvalho, 2003: 270), a Administração Local foi pressionada pelo Governo Conservador para que a premissa de desenvolvimento, impulsionado pela economia de mercado (tudo mercado / tudo privado), tivesse uma preponderância na apreciação dos processos de planeamento - nem que para isso fosse necessário ultrapassar os objectivos previstos no mesmo. "Os planos poderiam ser menosprezados se estivessem «fora do prazo» (*DOE 1985*)". (*Plans could be safely disregarded if they were «out of date»*") (Booth, 1996: 37-38; 89); (Carvalho, 2003: 270).

Após o Governo de Margareth Thatcher, esta ênfase na preponderância do livre mercado perdeu alguma força, pelas circunstâncias gerais sócio-económico, bem como, pela mudança de governo e consequente reformulação de políticas, mais orientadas para preocupações ambientais.

Com o *Planning and Compensation Act 1991*, reintroduziu-se a necessidade, após 23 anos, da realização de planos ao nível local. Tal facto decorreu, segundo Booth (1996: 99-100), por três razões, nomeadamente: pela dualidade entre flexibilidade e responsabilidade do sistema de planeamento urbanístico inglês, enfatizada pelo poder que a Administração Local gozou na sua decisão final e que foram verificadas por uma série de inquéritos públicos, em meados dos anos 80, particularmente embaraçosos para o Governo, onde se verificou que a margem de manobra da discricionariedade permitida, em particular na Circular 15/84, foi por vezes largamente ultrapassada, aproveitada pelas autoridades locais ao máximo, de forma intencional, pela via da discricionariedade permitida pelos *Planning Acts*, ultrapassando muitas vezes directivas superiores através de disputas argumentativas capazes de resolver facilmente as desejadas alterações; a pressão do *lobby* da indústria da construção civil, no sentido de manter os *Structure Plans*, como meios para uma melhor regulação do mercado imobiliário; e pelo facto do relatório *DOE 1988*, ter verificado que apenas 18% do território inglês estava coberto por *Local Plans*.

No entanto, com esta atitude não foram criadas regras precisas sobre o planeamento, mas apenas algum grau de certeza nas previsões e nos objectivos que entretanto tinham sido remetidos para segundo plano. Os planos, referidos como *Plan-Led*, permitiram uma maior regulação na decisão, afastando o risco que as decisões tomadas, de acordo com os objectivos locais, estivessem apenas suportadas em critérios generalistas supostamente contidas ou justificadas nas circulares governamentais. A discricionariedade ficou mais condicionada pelo respeito da figura do *Local Plan*, que devia ser realizado de acordo com as directivas governamentais (European Commission, 2000: 21-31).

Em Inglaterra, o Governo tem uma grande influência no sistema de planeamento urbanístico, através das directivas políticas que emana, com a designação de *Planning Policy Guidance Notes*. Estes documentos operam aos níveis regional e local. Outra das características do sistema de planeamento urbanístico inglês é a permanente monitorização dos resultados do planeamento e daí as referências decorrentes de estudos que muitas vezes dão origem a alterações ou ajustes legislativos.

Os princípios do controlo do planeamento urbanístico não mudaram muito ao longo do tempo, mantendo a prática negocial como característica importante para a obtenção da autorização de licenciamento, através da *Planning Gain*, renomeada em 1991 para *Planning Obligations*, que no fundo trata-se de um contrato onde ficam estabelecidas as respectivas condições e obrigações a respeitar pelo agente privado.

Recentemente, com a reforma do sistema de planeamento apresentada no *Planning and Compulsory Act 2004*, conforme é referido no "site" *The Planning Inspectorate*, existe uma nova abordagem deste sistema, baseado no *Regional Spatial Strategies (RSS)*, que substitui o *Structure Plan*, a nível regional; e o *Local Development Framework*, que substitui o *Local Plan* e o *Unitary Development Plan*, a nível municipal. Os princípios expressos que suportam esta nova abordagem pretendem que o sistema seja mais célere e dê mais ênfase às reais necessidades e à participação da comunidade.

No entanto e verificando os elementos chave propostos no referido documento, verifica-se que a flexibilidade, se mantém e sai reforçada como a mais destacada característica apresentada, acrescida das questões da celeridade, das preocupações com as necessidades da comunidade e com o desenvolvimento sustentável, pelo que e apesar de ser prematuro debruçarmos sobre os resultados destas novas directivas, a flexibilidade mantém-se como o princípio mais marcante e ímpar, quando se compara o sistema de planeamento urbanístico inglês com os restantes sistemas dos países europeus.

3.3.2 – Conteúdo Actual

Com o objectivo de um maior esclarecimento, apresentam-se os conteúdos previstos no anterior *Local Plan* e no recente *Local Development Framework*, referindo também quais as alterações propostas por este.

Local Plan

O objecto do *Local Plan* é o *District Council*, ou seja o equivalente ao município em Portugal e interpreta as orientações ou políticas estratégicas delineadas no *Structure Plan*. Aquela figura de planeamento para além de áreas urbanas, pode ser aplicada em Parques Naturais.

O *Local Plan* é vocacionado para a gestão urbanística, sendo portanto considerado o documento mais importante para a obtenção da *planning application* (autorização de licenciamento).

O seu conteúdo material é apresentado de forma genérica, nomeadamente, estabelece o perímetro das *cities, towns* e *villages* (áreas metropolitanas, cidades e vilas); define a localização de terrenos para habitação, comércio e indústria; define a localização de espaços verdes (*Green Belt, Special Landscape areas, public open space, SSSI's*, etc); define propostas de redes viárias, de caminho de ferro e aéreas; bem como outras propostas em áreas sociais e educacionais; e a conservação de áreas naturais ou construídas com particular interesse.

No seu conteúdo material, é referida a apresentação do *Local Plan Scheme*, ou seja um plano de natureza orientadora, que é apresentado como complemento de um conjunto de documentos escritos, os *Planning Applications*, que definem ou estabelecem as políticas do plano, sobre as quais são ou não autorizadas as pretensões particulares.

Local Development Framework

Com as alterações previstas em 2004, as autoridades locais devem apresentar o *Local Development Framework (LDF)*, que apontam para uma maior importância dada ao conjunto de documentos que complementam o *Scheme* (ou plano-estrutura) e que compreendem o *Local Development Documents (LDD's)* (associados à técnica do plano-programático). Os *LDD's*, visam apresentar os objectivos e a *spatial strategy* (associados à técnica do plano-estratégico) para o território que abrange, em sintonia com as directrizes do *Regional Spatial Strategies*. Estes documentos compreendem os *Development Plan Documents* e os *Supplementary Planning Documents*, como elementos mais operativos dessa política e permitem um maior detalhe adicional, bem como podem incluir outros documentos mais específicos, ligados às necessidades da comunidade e à monitorização do Plano, nomeadamente o *Statement of Community Involvement*, o *Local Development Scheme* e o *Annual Monitoring Report*.

Esta preponderância em documentos escritos, mais abrangentes e orientadores, definidores de políticas que podem ser mais facilmente ajustadas ou alteradas, pelo município, estão intimamente ligados à característica central do respectivo sistema de planeamento urbanístico, nomeadamente a flexibilidade.

Ao contrário do nosso sistema de planeamento urbanístico o sistema de planeamento inglês é discricionário. Esta atitude está sedimentada numa tradição da lei e no pragmatismo cultural e social ingleses, que provêm da permanente dúvida sobre a total previsibilidade futura do plano, acreditando que é impossível antever todas as circunstâncias de antemão para traçar estavelmente decisões futuras.

Para além disso, o processo de planeamento urbanístico pode existir sem a presença formal de um plano-desenho, conforme se pode verificar no conteúdo do plano urbanístico, desde que o mesmo se apoie em critérios regulamentares de política de planeamento, capazes de orientar e portanto com uma notável abstenção de certezas quanto ao futuro.

Neste sistema existe uma relação absoluta entre o plano e o seu processo de execução. Daí que o seu fundamento legal seja menos coercivo, assente que está em orientações gerais que permitem ao técnico da Administração uma margem de manobra na sua decisão final. Pelo que, um dos pontos fundamentais do sistema inglês de planeamento urbanístico é o da relação entre a legislação do planeamento e o poder local discricionário. A elasticidade introduzida no *1947 Act* e que se mantém com poucos acertos até aos nossos dias, vai tão longe que prevê um poder quase ilimitado às autoridades locais, que podem impor condições "*as they think fit*" ("como pensam") (*Town and Country Planning Act 1990: §70; in Booth, 1996: 38*). Por outro lado, o quadro legal é de tal forma flexível que é ajustável ao longo do tempo e, mesmo na sua interpretação, não é uma norma fechada e totalmente impositiva (Healey: 1995, 87).

No entanto existem regras ou condicionalismos a respeitar que serão mais aprofundados no capítulo seguinte.

A flexibilidade, neste sistema de planeamento, delega maior destaque à fase de execução urbanística, em particular através do papel negocial, como forma de promoção de acordos entre a Administração Local e agente privado, nos critérios de controlo da decisão.

3.4 – Síntese

A apresentação tipológica dos planos urbanísticos, pretendeu desmontar as diversas peças de uma engrenagem consideravelmente complexa de que são constituídos e em que actuam, desde a sua abrangência e contexto, às técnicas e naturezas (existentes de forma isolada ou complementar) que lhe conferem o seu conteúdo.

Apresentamos os planos urbanísticos em Portugal e em Inglaterra, através da sua evolução e conteúdo actual, com vista a alargar o debate com base nas situações expostas.

De uma síntese comparativa, destacam-se as seguintes características dos planos urbanísticos em causa:

- Ao compararmos a tipologia dos planos, em matéria de técnica e natureza, entre os dois países verificamos que em Portugal o conteúdo dos planos varia consoante as três figuras em causa, mas tratam-se de planos com naturezas predominantemente reguladoras, principalmente ao nível dos PP's. Em Inglaterra os planos são mais genéricos e portanto orientadores e estratégicos. Quanto às técnicas, em Portugal, o PDM e o PU estarão mais próximos dos planos «zonamento» e estrutura, isolados ou complementarmente, sendo muitos dos planos-zonamento complementados por critérios mais reguladores (parâmetros e índices construtivos) e os PP's mais próximos de planos-desenho. Em Inglaterra a técnica base é a do plano zonamento-estrutura, onde predominam os aspectos programáticos, que permitem a definição de determinados objectivos, muito associados à estratégia e à incerteza (que permitem a introdução de *material considerations*).

- Quanto aos contextos, de uma forma muito genérica, verifica-se uma constante preocupação dos autores portugueses no problema da dispersão da edificação e urbanização (pela excessiva artificialidade do território) decorrente, fundamentalmente, da primeira geração de PDM's, pelas admissibilidades muito acima das necessárias e sem critérios de enquadramento urbanístico ou programático; enquanto nos ingleses não encontramos, de forma tão explícita, essa preocupação, tendo em conta que a sua tradição vai no sentido de restringir e conter a edificação dentro do perímetro urbano (com expansões programadas e em contínuo com o existente), com uma grande preocupação de preservação da paisagem natural (rural).

- Os países reflectem a dicotomia entre o sistema regulamentado *versus* sistema discricionário nos seus planos urbanísticos, respectivamente através da rigidez *versus* flexibilidade.

4 – EXECUÇÃO URBANÍSTICA

O planeamento urbanístico tem como objectivo genérico a utilização otimizada do espaço, procurando dar resposta e compatibilizar as necessidades humanas que têm tradução nos seus diversos usos vivenciais, sem pôr em risco o ambiente existente. Por isso a Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada pelo Conselho da Europa, em 20 de Março de 1985, refere-o como a expressão espacial das políticas económicas, social, cultural e ecológica de uma sociedade. O conceito integrador, abrangente e aparentemente consensual, propõe-se concertar uma grande diversidade de objectivos, por vezes antagónicos e de difícil compatibilização, o que lhe dificulta a sua operacionalidade. De facto, a disputa pela utilização do território e as tensões entre os interesses em jogo são permanentes, pondo muitas vezes em causa ou inviabilizando as soluções adoptadas.

A este ordenamento territorial está associada uma acção voluntária da Administração Pública, com o objectivo de intervir e orientar a evolução urbana, no sentido daquilo que entende como mais adequado para o “seu” território de referência, não permitindo aleatoriamente (e por princípio) as vontades arbitrárias dos interesses dominantes. Essa atitude pressupõe planeamento físico, compatibilização de diferentes políticas sectoriais, mobilização dos agentes, tanto públicos como privados, a concretização de estudos a diferentes escalas, podendo em cada contexto ter objectivos específicos, recorrer a processos, meios legais e financeiros próprios, e tendo em conta que a execução urbanística “não pode ignorar o problema da forma da cidade, já que esta constitui o seu ponto de partida e a sua meta de chegada” (Gonçalves, 1986: 98).

As “ (...) normas jurídicas que disciplinam a planificação urbanística contêm apenas os princípios fundamentais dos planos, os seus objectivos, as regras respeitantes ao procedimento da sua elaboração e a indicação dos órgãos competentes para a sua elaboração e aprovação. Como escreve M. Krautzberger, as normas legislativas programam o plano urbanístico através de princípios fundamentais da planificação, de regras de organização e de regras de procedimento, mas não contêm a programação do conteúdo do plano. A doutrina alemã refere que a matéria respeitante ao conteúdo, designadamente a questão de saber quais as utilizações admissíveis do espaço, onde e quando, bem como as que são proibidas, é deixada à liberdade de plasmar da planificação (*planerische Gestaltungsfreiheit*) ou à discricionariedade da planificação (*Planungsermessen*) (...) A actividade de planificação apresenta-se, deste modo, como uma actividade administrativa de natureza criativa, isto é, como um sector onde é inconcebível a ideia de uma Administração na veste de mera executora das normas jurídicas” (Correia, 1989: 259-260).

O processo de planeamento serve à Administração Local para continuar a execução urbanística, operacionalizando o plano. É um processo moroso e que envolve a realização de uma série de tarefas inerentes ao seu desenvolvimento, que vão desde a sua realização, consequente ratificação, posterior implementação ou execução, enquadrado pelo respectivo quadro legal; e numa série de práticas que variam consoante o conteúdo da figura de planeamento e o sistema em causa. Deste processo de execução urbanística decorrem ou dependem outras tarefas subseqüentes, como sejam a obtenção do solo, a capacidade financeira, a apresentação dos respectivos projectos para licenciamento, a obtenção da aprovação, o pagamento de licenças e taxas, para finalmente poder urbanizar ou construir e daí resultar a sua possível comercialização e futuro usufruto. O número, natureza, sequência e escala temporal destas tarefas são também muito variadas (Healey [et al.], 1995: 10). O processo de execução urbanística é uma das partes significativas de todo este processo de transformação.

Mais, a natureza dos planos urbanísticos, alargada a todos os instrumentos de intervenção municipal, não faz sentido sem o consequente processo de planeamento, implicando a sua gestão no tempo, desde o curto até ao longo prazo, consoante as circunstâncias, o seu enquadramento e desenvolvimento no espaço (Lobo, 1995: 11/12). Ou seja, o

próprio plano urbanístico, para além da sua componente estática, “traduzida no estabelecimento de um ordenamento de solos”, deve incluir uma componente dinâmica, “espelhada na fixação de medidas que corporizam a sua intrínseca vocação de cumprimento ou de execução”.

“Esta vocação de cumprimento dos planos reclama uma actividade complementar de execução das suas disposições. A actividade de execução dos planos urbanísticos assume uma importância primordial, já que é, através dela, que se efectiva a concretização do modelo territorial neles talhado, em conformidade com a programação e as previsões nele estabelecidas e mediante a necessária transformação da realidade. Acresce ainda que, sem execução das suas prescrições, os planos não passariam de folhas mortas e desapareceria mesmo a razão da sua existência” (Correia, 1995 b): 70-71).

Por outro lado “o planeamento é necessário não tanto para manter a iniciativa de outros sob controlo, mas sobretudo para os capacitar para a tomada de iniciativas (Faludi, 1994: 240). No mesmo sentido se pronuncia Healey (1994b: 5)) ao referir que o planeamento (...) envolve sonhar a possibilidade de mudança e imaginar como iniciar um percurso de forma mutuamente aceitável (entre os vários intervenientes desse processo de mudança) e não tanto sonhar o destino, como apontavam as ideias iniciais da actividade de planeamento” (in Pires, 1995: 38).

O plano poderá tirar mais vantagens na sua evolução ao permitir alterações desde o exterior, a partir de todos os agentes intervenientes (público e privados), dos seus interesses e do aproveitamento de oportunidades; do que apenas pelas alterações decorrentes da sua prática «interna» (Rydin, 1994: 365).

4.1 - Caracterização dos agentes, respectivos meios e tipificação de interesses

O desenvolvimento urbano implica uma transformação das características naturais e das estruturas físicas dos locais, dos edifícios e dos próprios usos. É consequentemente um processo que influencia o sistema de produção, que pode ser mais ou menos complexo, consoante a sua escala, função ou localização. Neste processo existem diversos intervenientes, tratados neste estudo como agentes e consequentemente inúmeros interesses e vontades em jogo.

Estes agentes, que visam e constroem o espaço urbanizado, para além daqueles que participam passivamente neste processo, mas que lhe dão vida – porque aí residem ou actuam –, podem ser dispostos em vários grupos, nomeadamente: os agentes públicos, que compreendem a Administração Pública, desde a Central à Local; e os agentes privados, entre os quais podemos incluir o proprietário; o promotor urbanizador; o promotor construtor; o futuro utilizador; entidades financeiras; e interessados diversos (cidadão ou grupos de cidadãos). Estes diversos agentes podem estabelecer entre si parcerias, que podem ser entre a Administração (Central e Local), como entre a Administração e agentes privados.

Administração Pública

A Administração Pública têm, por definição, objectivos vocacionados para a obtenção do bem público, ou seja, procuram compatibilizar interesses de diversos agentes, diferentes entre si e por vezes antagónicos, sintetizados no interesse da comunidade que representam, enquanto interesses gerais, sendo essa acção reflectida na sua decisão final.

Repare-se no enunciado nos pontos 1 e 2, do Artigo 266.º (Princípios fundamentais), da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente:

“1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.”

“2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.”

No caso inglês, de acordo com o *Department of the Environment (1992b: para. 3)*, “*The town and country planning system is designed to regulate the development and use of land in the public interest*” (Adams, 1994: 71-72).

O interesse público pode variar do interesse nacional, mais dependente de um projecto político do Governo, suportado por uma “ideologia” que “por um lado assegura uma identidade específica ao grupo social, atribuindo-lhe um interesse próprio que integra e ultrapassa os dos seus membros e, por outro legitima o exercício do poder no seio do grupo, protegendo os dirigentes da contestação” (Ascher, 1998: 106); ao interesse local, que também é influenciado por opções políticas, tendo em conta que a gestão urbanística implica a gestão de recursos, o estabelecimento de estratégias e definição de prioridades, sem esquecer os processos e os meios que as tornam operativas na prática, mas não obrigatoriamente ideológicas, tendo em conta que os conflitos existentes neste domínio são de tal forma complexos no que diz respeito aos interesses de classe e dos seus agentes, que podem “colocar do mesmo lado interesses que numa perspectiva do colectivo se revelem antagónicos” (Soares [et al.], 1986: 6). No entanto esse pendor político torna-se cada vez mais esbatido, dado que a vizinhança dos agentes à Administração Local, facilita a capacidade reivindicativa do interesse particular perante o geral, aproximando e promovendo potenciais conflitos e influências. Nesta análise não é ponderado o nível regional, intermédio entre os descritos, dado que tal situação não existe nos casos português e inglês em apreciação.

O alcance do interesse geral é vasto e também potencia conflitos entre a Administração Pública, central e local, nomeadamente e, como sintetiza Ascher (1998: 107-108):

- O primeiro, que pode ser reflectido no domínio do urbanismo nas relações entre figuras de planeamento de graus próximos, como o caso de um plano de ordenamento (que abrange uma vasta zona) e um plano de ocupação de solos (que define direitos de construção à escala da ou de um fragmento da cidade). Poderá o primeiro, em nome do interesse geral da aglomeração urbana, ultrapassar os interesses das colectividades locais que vivem nessa aglomeração? Ou, ao contrário, deve o plano de grau superior ser resultado ou depender do desenvolvimento de planos de grau inferior, dado tratarem com mais detalhe o interesse comum que, por sua vez, está mais próximo dessa realidade?;

- O segundo, relacionado com o primeiro, opõe uma concepção centralizada e unitária do interesse geral em contraponto a uma descentralizadora, arbitral e adaptável, em que o interesse geral resulta do acordo dinâmico entre os interesses particulares;

- O último conflito resulta da dúvida entre tentar chegar a um interesse geral que integre um conjunto de interesses particulares (incluindo as minorias), ou esse interesse geral resulte dos interesses gerais dos grupos, destacadamente maioritários. Neste caso toma-se como exemplo os conflitos resultantes da maior ou menor importância que as políticas agrícolas, no âmbito da União Europeia, possam ter no domínio do planeamento e ordenamento do território.

Em síntese, e tomando o exemplo apresentado pelo mesmo autor (1998: 108), “o interesse colectivo dos habitantes de um bairro que dispõe de um espaço livre pode ser o de impedir aí a realização de qualquer construção suplementar e de o transformar em zona verde. Para a comuna, o interesse comum respeitante ao terreno é eventualmente o de lá fixar empregos, mas para a comunidade urbana da aglomeração, essa área é talvez uma oportunidade para aí localizar uma instalação de gás urbano. Por outro lado, para o departamento é um centro social que é preciso aí construir, enquanto para a região, este espaço é indispensável para receber o novo liceu. Quanto ao Estado, mediante acordo com a SNCF

(Sociedade Nacional de Caminhos de Ferro), poderia querer impedir qualquer construção nessa zona na perspectiva de uma futura passagem de um TGV, projecto por sua vez contestado ao nível internacional em consequência de um acordo sobre a protecção de uma espécie animal ameaçada.” Com este exemplo constata-se a multiplicidade de interesses em jogo, todos no âmbito e justificados pelo bem comum e a dificuldade em sintetizar o conceito em apreço.

A Administração Pública, foi criada “para tratar do espaço colectivo e das coisas comuns” (Lobo, 1995: 12) e portanto os seus interesses não devem depender exclusivamente da lógica individual e económica, até porque o interesse geral, não é nem o somatório de todos os interesses em jogo, nem a sobrevalorização por si só de um qualquer interesse predominante. Este é um dos problemas da administração urbanística, o de garantir que o interesse geral está acima dos demais, tendo em conta que qualquer investidor privado só se prejudica em benefício do interesse público, se a isso for obrigado ou regulado. Ou seja, “a subserviência da actividade de planeamento à lógica do mercado de modo algum provou ser a estratégia adequada a promover de forma sustentada a revitalização do processo de desenvolvimento económico” (Pires, 1995: 31). Daí a importância que a Administração detém “na defesa do interesse público e de que toda a sua acção seja norteada por princípios, conceitos e objectivos, claros e transparentes, assegurando um tratamento equitativo das diversas pretensões e oportunidades negociais, utilizando os meios necessários à defesa da qualidade de vida das população” (Carvalho, 2003: 19); (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 111-113).

A sociedade em que vivemos, a que se convencionou denominar como “sociedade de mercado” que, com maior ou menor importância do liberalismo económico, consoante o pendor político que a suporta e influencia, tem implícita a ambição do lucro. Se num processo de produção o lucro é, por si só, um dos objectivos primordiais (senão o primordial) para organizar qualquer actividade económica, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, são necessários princípios reguladores ou regras, capazes de salvaguardar que esse interesse economicista não se sobreponha aos interesses gerais, ou seja que qualquer interesse privado não condicione de sobre maneira o interesse público.

Healey [et al.] (1988; *in* Adams, 1994: 73) referem que há diversos interesses privados que têm detido uma primazia dos seus interesses sobre o interesse geral, principalmente agentes poderosos associados a actividades de grande dimensão, muitas vezes camuflados em propósitos de “interesse público” e com os proporcionais impactos no território.

Os interesses dos agentes privados, apesar de andarem em torno do lucro, têm algumas características que nos permitem agrupá-los:

Proprietário do terreno

Um dos recursos primo é o solo, mas este é, na sociedade actual, propriedade privada e sobre o qual são reconhecidos direitos ao respectivo proprietário. Esse direito, só ocasionalmente coincide com o interesse público, pelo que é motivo de conflito de interesses, “sendo necessário estabelecer entre eles uma subordinação e/ou compatibilização. Admitindo-se que o interesse público do ordenamento das cidades se deva sobrepor ao interesse individual e que, consequentemente, a utilização do solo para construção privada se tenha de submeter a uma autorização administrativa – é o que acontece na generalidade dos países – mesmo assim permanece a necessidade de regular este sistema conflitual de direitos” (Carvalho, 2003: 266-270).

O proprietário do terreno é aquele que se apresenta como o mais imobilista, perante a expectativa da possibilidade de retirar o máximo lucro da sua propriedade com o mínimo de esforço. Pode ser o proprietário (rural) de áreas potencialmente urbanas ou urbanizáveis, o proprietário inicial e o proprietário intermédio (negociante em terrenos)

(Pardal; Correia; Lobo, 1993: 108-110). A influência deste agente privado no mercado imobiliário caracteriza-se mais pela retenção do solo, que como já dissemos, é um bem escasso e na sua maior parte não está à venda, o que o torna mais valorizado. "O solo expectante perde, durante esse período, a sua função social, sendo apenas um bem de aplicação de capital sujeito a comportamentos mais ou menos especulativos" (Pardal [et al.], 1993: 109). As expectativas e capacidades de espera dos proprietários decorrem não só das oscilações do mercado imobiliário, como também das potenciais alterações surgidas a partir do planeamento urbanístico, fundamentalmente assentes num aumento de capacidade de edificabilidade ou, eventualmente, de uma mudança de usos, que lhes propiciem mais-valias negociais de futuro.

No entanto, mesmo que o proprietário atinja esses objectivos, não implica literalmente que venha a disponibilizar esse bem; até porque acredita que o solo está sempre a valorizar-se - é objecto de entesouramento. A subida de preços do mercado pode motivar os proprietários a vender mais, mas quando os preços estagnam ou descem, estes agentes tendem a defender os seus preços anteriores de referência, mantendo-os na expectativa de novas alterações, com grande influência nos valores do imobiliário (Carvalho, 2003: 277-279).

Promotor-urbanizador e o intermediário

O promotor-urbanizador (o loteador) e o intermediário (de compra e venda de propriedades) são agentes que estão atentos à «imperfeição» do funcionamento do mercado imobiliário. Esta "imperfeição", no que respeita à dificuldade de uniformização de valores de compra e venda do solo, leva à necessidade de um agente que, conhecendo os segmentos de mercado, em termos dos potenciais interessados em comprar e vender, bem como os valores das possíveis das transacções em mercado, actua como intermediário (Pardal [et al.], 1993: 111). No caso do loteador, para além das suas características de intermediário e conhecedor do mercado, tem uma vontade e uma capacidade financeira para intervir no solo, urbanizando-o.

Uns e outros espreitam as oportunidades de negócio, sendo que "a sua intervenção centra-se (...) no solo, procurando criar e apossar-se do máximo possível da renda fundiária. O seu lucro dependerá, por um lado do preço a que conseguir adquirir o terreno e, por outro, do máximo aproveitamento urbanístico que conseguir junto da Administração Pública. É, portanto, inimigo dos planos-regulamento, não desejando qualquer fixação, à partida, de índices e parâmetros construtivos" (Carvalho, 2003: 278).

Promotor-construtor

É o agente que necessita de solo para exercer a sua actividade e que pode ir desde o construtor de edifícios ao pequeno investidor associado à construção da sua habitação. O promotor-construtor quando negoceia, com objectivo o seu lucro máximo, tem que avaliar o custo que está disposto a dar pela compra do terreno ao proprietário, os custos de produção (projecto, obra, taxas e registos, encargos financeiros, administração e comercialização) e a margem de lucro que pretende, estabelecendo o preço previsto que determina para venda.

O pequeno promotor-construtor de habitação própria poderá não ter, à partida, tão presente o propósito de lucro numa perspectiva de negócio de curto ou médio prazo; no entanto mesmo essa possível desatenção da sua parte, não significa que o lucro não esteja sempre omnipresente numa potencial futura transacção.

Futuro utilizador

O futuro utilizador é o agente privado que vai desde o comprador ao arrendatário.

O primeiro é aquele que paga o custo final de todo o processo produtivo. O segundo contribui ao longo do tempo para o pagamento desse custo final, bem como duma margem de lucro para quem investe e aluga. Ambos não detêm como objectivo explícito o lucro, mas antes o máximo de qualidade com o mínimo de custo.

Entidades financeiras

As entidades financeiras envolvidas nestas operações, que tanto podem ser de fundos privados, investidores ou financiadores; como de fundos públicos estruturais, decorrentes do aproveitamento por exemplo de fundos comunitários, associados a programas de construção de infra-estruturas e equipamentos públicos.

Se nos primeiros os interesses estão centrados na obtenção do lucro, financiando as actividades de todos os agentes interessados (públicos ou privados), analisando o mercado, perspectivando o seu desenvolvimento e preocupando-se com o respectivo retorno financeiro.

Nos segundos, os interesses são influenciados pelo interesse público da comunidade, numa perspectiva de aproveitamento de soluções financeiras vantajosas tanto ao nível da quantidade como do respectivo pagamento (fundo perdido, empréstimos a juros controlados, etc.), decorrentes de circunstâncias excepcionais.

Aos primeiros convém que o mercado funcione sem sobressaltos, com vista a minimizar riscos e potenciais conflitos com os agentes que são seus clientes; enquanto os segundos estão mais preocupados com uma capacidade de resposta mais célere, no intuito de poderem ir ao encontro, em tempo útil, dos requisitos estabelecidos pelas respectivas entidades, para poderem auferir do aproveitamento de oportunidades que (caso não cumpram esses prazos) podem vir a ser desperdiçadas ou aproveitadas por outros agentes públicos.

Cidadãos

Os cidadãos, agrupados ou agindo individualmente, podem ter um papel importante quanto à defesa dos seus interesses, nomeadamente em grupos mais organizados e participativos, durante a realização do plano, em fases de inquérito público e mesmo ao longo do processo de planeamento urbanístico, acrescida, muitas vezes, pela sua proximidade com a Administração Local.

Uma palavra para as alterações de relacionamento entre a Administração e o sector privado, com o surgimento de parcerias entre estes agentes, congregando interesses, permitindo o encontro de soluções para diversos (novos) problemas.

Neste relacionamento a Administração, em particular a Local, pode antecipar-se e publicitar os seus propósitos, com base num conhecimento prévio e conveniente dos interesses dos agentes ou esperar que estes lhe apresentem propostas, sobre as quais tomará uma posição. Aqui, também é importante que as regras subsequentes para tais acordos sejam claras e transparentes, publicitadas com vista a serem conhecidas dos demais agentes privados, enfim da comunidade em questão, para um melhor funcionamento do sistema. Essa clareza das regras passa por uma definição precisa dos conteúdos e das relações com o poder público, tendo sempre presente como interesse primordial o "bem público", para que o argumento de uma maior eficiência de gestão não possa justificar alterações significativas aos objectivos gerais traçados inicialmente no plano urbanístico e operacionalmente garantida, e da responsabilidade do agente público (Busquets, 1995: 16-18).

Os agentes privados, movem-se pelo interesse máximo que os identifica, que é a obtenção do melhor negócio, com maior ou menor influência junto da Administração, consoante os interesses económicos e culturais específicos de cada estrato social, numa realidade complexa e contraditória.

Para além das especificidades dos interesses de cada agente, há outras preocupações genéricas que estão presentes na sua acção, nomeadamente:

- A procura de benefícios associados a uma maior celeridade do processo de resposta por parte da Administração, no respectivo tempo de espera para a obtenção de autorizações ou licenças para construir ou urbanizar e posteriores possíveis alterações que venham a necessitar, tendo em conta que os tempos de espera e resposta dos diversos intervenientes são diversos, nomeadamente: os proprietários têm tempo para esperar; os intermediários e os investidores aguardam as oportunidades; o promotor-construtor e o utilizador preferem não esperar, o primeiro porque não deseja parar a sua actividade e o segundo porque deseja que as suas necessidades sejam resolvidas em tempo útil;

- A dualidade assente, por um lado, no desejo de partir para os seus propósitos com o maior número de certezas quanto àquilo que lhes é permitido e o valor dos respectivos encargos inerentes à operação urbanística pretendida, tendo em conta que este factor poderá estar associado a possíveis apresentações de programas públicos de infra-estrutura, capazes de reduzir com isso as imponderabilidades negativas das suas previsões e, por outro lado, visam obter informação personalizada, confidencial e antecipadamente a outros agentes privados concorrenciais ou implicados no processo, para daí retirarem maiores dividendos na sua estratégia de actuação, tendo em conta "que o segredo é a alma do negócio";

- E, por último, numa sociedade de "mercado" em que o "marketing" tem um papel de destaque nesta era de comunicação e informação, os agentes privados (promotores urbanizador e construtor, mais este do que aquele) estão cada vez mais preocupados e dão uma importância acrescida à sua imagem, com vista a influenciar a opinião pública a seu respeito e daí retirar dividendos na transacção que pretende levar a cabo (Booth, 1996: 106).

O grau de certeza que os diversos agentes necessitam do processo de execução urbanística é muito diverso. Qualquer acto de planeamento urbanístico tem como objectivo executar ou permitir algo, com base num determinado grau de certeza. Os promotores são adversos ao risco e agradecem que o sistema de planeamento lhes estabeleça uma margem de segurança. Por outro lado, algum grau de incerteza também lhe favorece essa possibilidade de «furar» o plano urbanístico.

Do lado da Administração, essa incerteza também pode ser vantajosa numa perspectiva negocial com os agentes privados.

No relacionamento entre agentes, em matéria de informação, há que referir que os proprietários pretendem obter a mesma informação que os promotores imobiliários, sobre aquilo que é possível construir nos seus terrenos, com vista a estarem a par dos seus conhecimentos, o que lhes permite ampliar sua capacidade negocial e daí podem retirar o correspondente lucro.

Dos agentes privados, o promotor-construtor é o que está mais dependente da procura, tendo em conta que o seu investimento é muito considerável em relação às expectativas e só se tornará rentável (e em muitos caso só sobreviverá) se a mesma o utilizar conforme as expectativas.

Já o promotor-urbanizador e o loteador, tendo em conta os seus pendores fortemente especulativos e as suas importâncias como grandes intermediários e conhecedores do "mercado", apresentam interesses à partida menos compatíveis com os objectivos do planeamento, de difícil controlo e enquadramento por parte da Administração, dado que têm enormes dificuldades em fazer "desenho urbano" qualificado por razões que se relacionam com: a exclusiva preocupação com a sua área de intervenção, faltando-lhes o controlo de conjunto, tanto existente com a propor; e não entendem o espaço público, a doar, infra-estruturar ou a reconstruir, como objecto passível de incluir no investimento do volume construído.

O grande problema é que são muitas vezes estes agentes que ditam, de forma aleatória, o desenvolvimento de áreas urbanas, no que diz respeito ao "equilíbrio desejado entre a sua oferta/procura de tecido urbano e quanto à qualidade do seu espaço urbanizado" (Lobo, 1995: 11-12); (Carvalho, 1986: 75).

As palavras-chave que hoje dominam as ideias neo-liberais assentam no mercado, participação e negociação. Por outro lado a valorização do solo urbano resulta de várias ordens de razões: do parcelamento da propriedade; das alterações de uso ou da sua capacidade de edificabilidade; de investimentos públicos em infra-estruturas e equipamentos colectivos; da subida dos valores de transacção no mercado imobiliário em consequência do aumento da procura ou da insuficiência de resposta da oferta; de investimentos privados mais apostados em tornar o seu produto mais atractivo; e, em determinadas situações, do investimento privado em infra-estruturas ou equipamentos colectivos, substituindo-se, neste aspecto, aos próprios municípios (Pardal [et al.], 1993: 51-55).

Refira-se sinteticamente que o mercado fundiário tem diversas especificidades quando comparado com outros, nomeadamente: o solo em conjunto com o imobiliário, têm uma importância fundamental no sistema financeiro e o seu valor de uso é maioritariamente empregue como fonte de rendimento, através do aluguer e da procura de mais-valias; em contexto urbano tem um funcionamento muito imperfeito, dada a sua sujeição à especulação, à forte dependência de factores externos que podem alterar o seu valor, a renda-fundiária não desempenha um papel regulador dada a sua capacidade de entesouramento, (verificando-se que quando o mercado está em baixa os preços vão resistindo, expectantes, com consequência para o mercado e o desenvolvimento urbano) e está muito relacionado com a sua capacidade construtiva, que se encontra subordinada às acções da Administração (investimento, normativa e licenciamento) (Carvalho, 2003: 281-284).

Veja-se o mercado de alojamento português, onde se constrói mais do que aquilo que é necessário, não por razões de racionalidade ou estratégias de desenvolvimento urbano, mas pela "tentativa de cada um, no seu terreno, procurar construir o mais possível, não se verificando, ao nível técnico e ao nível institucional, uma prática que contrarie de forma eficaz essa tendência natural de valorização fundiária" (Carvalho, 2003: 134-135).

O mercado imobiliário só por si não conduz ao ordenamento do território, até porque é um mercado muito imperfeito, pouco transparente, dependente da acção da Administração e muito sujeito a factores externos. Os proprietários e os promotores-urbanizador pretendem obter a máxima renda fundiária; os promotores-construtores e as entidades financeiras pretendem as máximas margens de lucro; e os cidadãos, para além do seu reduzido peso institucional (pelo menos em Portugal), têm preocupações mais focadas no pormenor (do seu edifício) do que no conjunto (urbano), verificando-se também uma falta de capacidade organizativa entre cidadãos para pugnarem por questões da qualidade de vida urbana.

A negociação entre o município e os agentes privados que constroem e financiam a transformação urbana é muito importante, até porque a Administração tem vindo a perder ao longo do tempo capacidade financeira, pelo que uma solução possível para esse problema pode passar pela possibilidade de parcerias com os agentes privados, tendo em conta que compete à Administração a garantia de um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse da comunidade.

"Pretende-se (...) sublinhar a necessidade de que o Estado assuma a sua responsabilidade na defesa do interesse público e de que toda a sua acção seja norteadada por princípios, conceitos e objectivos, claros e transparentes, assegurando um tratamento equitativo das diversas pretensões e oportunidades negociais, utilizando os meios necessários à defesa de qualidade de vida da população" (Carvalho, 2003: 19).

Os meios que a Administração tem ao seu alcance para pôr em prática os seus objectivos de planeamento urbanístico são, por um lado, próprios (jurídico-administrativos, financeiros e técnicos) e por outro, os meios dos agentes privados (terrenos, capacidades e dinâmicas de investimento, capacidades técnicas) (Carvalho, 2003: 245) e deve:

- Criar mecanismos fundiários, financeiros ou fiscais para colmatar as diferenças decorrentes dos factores externos ao processo;
- Procurar corrigir as imperfeições do mercado, através de uma política fundiária que procure torná-lo mais transparente, no sentido da divulgação das regras urbanísticas e da informação as transacções e respectivos preços;
- Propiciar um equilíbrio entre a oferta e a procura, com vista a conter uma excessiva retenção de terrenos.

Estas tarefas devem ser duradouras, de longo prazo, tornando-as fiáveis e com resultados práticos capazes (Carvalho, 2003: 284).

No caso da Administração Local, pela sua proximidade com a realidade que administra e consequentemente pela inter-relação com os agentes locais, verificam-se, por vezes, alguns entraves na prossecução do interesse público: por um lado, pela tendência para a permissividade por parte da Administração face às pressões dos diversos interesses em jogo, culminando em situações extremas de corrupção; e por outro, por um atitude mais receptiva e por vezes de cumplicidade por parte desta, resultante de laços estreitos entre administradores e administrados, que inibem a aplicação de algumas disposições legais, principalmente as medidas sancionatórias em conformidade com a lei (Ruivo; Cunha, 1998: 129-130).

4.2 – Execução urbanística em Portugal

4.2.1 – Quadro legal

De acordo com a legislação em vigor em Portugal, todas as acções que estão abrangidas pelo licenciamento estão sob jurisdição do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2001, de 4 de Junho, que define o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) e que diz respeito às operações de loteamento, das obras de urbanização e das obras particulares.

Quanto ao âmbito e competência do respectivo controlo da Administração Pública, de acordo com o Art.º 4.º, do Decreto-Lei em causa, “a realização de operações urbanísticas depende de prévia licença ou autorização administrativas”, sendo que as operações abrangidas pelas mesmas são muito similares, nomeadamente operações de loteamento; obras de urbanização e trabalhos de remodelação de terrenos, bem como a criação ou remodelação de infra-estruturas; as obras de construção, de ampliação ou de alteração de edifícios; as obras de reconstrução, ampliação ou demolição de edifícios classificados ou em vias de classificação, situados em zona de protecção de imóvel classificado ou em vias de classificação ou em área sujeitas a servidão administrativa ou restrição de utilidade pública; e a alteração do uso de edifícios ou das suas fracções.

As diferenças de fundo entre a licença administrativa e a autorização administrativa estão, primeiro, no facto da licença administrativa não estar abrangida por PP ou operação de loteamento, enquanto a autorização administrativa, para além do vínculo obrigatório de estar abrangida por uma dessas duas figuras de planeamento, (entendendo a operação de loteamento como tal, apesar da sua não inclusão no DL 380/99), deve complementarmente estar em conformidade com as mesmas, segundo uma série de critérios muito precisos.

Segundo Paula Oliveira (2004: 154-155), o legislador português teve a intenção de “instituir procedimentos de *simplificação procedimental*, favoráveis também à aceleração de procedimentos, designadamente prevendo, ao lado do procedimento tradicional de controlo das operações urbanísticas – o licenciamento –, formas de tramitação procedimental mais simples correspondentes às operações menos complexas e que justificam um controlo administrativo menos intenso – o procedimento de *autorização* e de *comunicação prévia* são disso exemplo. No entanto, tais procedimentos têm, em especial após a revisão promovida ao RJUE em 2001, um campo de aplicação muito limitado continuando, em regra, os procedimentos de controlo das operações urbanísticas a ser demasiado morosos e burocráticos.”

De referir que a Administração (Central e Local), estão isentas de licença ou autorização administrativa nas operações urbanísticas por si promovidas (Art.º 7.º), desde que respeitem algumas condicionantes que todavia não são tão restritivas como as que dizem respeito aos promotores privados.

Estão isentas de licença ou autorização administrativa (Art.º 6.º), as obras de conservação, de alteração de interior de edifícios não classificados que não impliquem modificações da estrutura resistente dos edifícios, das cérceas, das fachadas e da forma dos telhados; as obras de edificação ou demolição que, pela sua natureza, dimensão ou localização, tenham escassa relevância urbanística; e o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial que se situe em perímetro urbano, desde que cumpra determinados requisitos.

O indeferimento do pedido de licenciamento (Art.º 24.º), tem como base a violação de PMOT ou PEOT, para além de outras medidas preventivas ou restrições regulamentares a respeitar; exista declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação que abranja o prédio objecto do pedido de licenciamento, salvo se tal declaração tiver por fim a realização da própria operação urbanística; tiver sido objecto de parecer negativo, ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade consultada, cuja decisão tenha carácter vinculativo para os órgãos municipais; e nas

operações de loteamento e de urbanização quando as mesmas afectarem negativamente o património natural ou edificado ou constituir, comprovadamente, uma sobrecarga inoportuna para as infra-estruturas ou serviços gerais existentes ou implicar, para o município, custos considerados inoportunos para si, na manutenção ou ligação às redes existentes.

As operações de loteamento só podem realizar-se em áreas situadas dentro do perímetro urbano e em terrenos já urbanizados ou cuja urbanização se encontre programada em PMOT. Na pretensão deste tipo de operações se realizar em área não abrangida por qualquer PMOT, deve ter prévio parecer favorável da Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território (DRAOT), (Art.º 29.º), sendo o mesmo válido por dois anos.

Por outro lado, com o RJIGT (com redacção final no DL n.º 310/2003, de 10 de Dezembro), através do «Capítulo V – Execução, compensação e indemnização (Art.ºs 118.º a 143.º)», reafirma a responsabilidade do Município no âmbito do planeamento e da realização da infra-estrutura pública e estabelece as respectivas regras para o fazer. O Administração Local deve estabelecer metas e prioridades, promovendo uma execução coordenada e programada. Os agentes envolvidos têm «o dever de concretizarem, de adequarem as suas pretensões às metas e prioridades estabelecidas» e de participarem no financiamento dos «sistemas gerais de infra-estruturas e equipamentos públicos municipais (art.º 118).

É prevista a constituição de unidades de execução (Art.º 120.º), com base em sistemas de compensação (Art.º 122.º), de cooperação (Art.º 123.º) e de imposição administrativa (Art.º 124.º). São estabelecidos os instrumentos da execução dos planos pela demolição de edifícios (Art.º 127.º), expropriação (Art.º 128.º), reestruturação da propriedade (Art.º 129.º) e parcelamento do solo urbano (Art.ºs 131.º a 134.º).

Em simultâneo (Art.ºs 135.º a 142.º) estabelece-se “a obrigatoriedade de todos os planos municipais de ordenamento, tal como as unidades de execução, adoptarem mecanismos perequativos de benefícios e encargos entre os vários proprietários” (Carvalho, 2003: 402).

4.2.2 – Práticas executórias

A prática urbanística portuguesa é, de um modo geral, muito passiva, suportada por um licenciamento de iniciativas privadas (loteamento e construção) pouco participativo. Para isso contribuem uma série de factores que vão desde uma tradição de pendor regulamentar da Administração em geral, até ao facto de muitos planos urbanísticos (em particular os P.D.M.'s) serem realizados por equipas exteriores ao município, sem a necessária promoção e auscultação do diálogo com os técnicos municipais, para concertar posições, durante a sua realização e na posterior execução do processo de planeamento, com a agravante das equipas técnicas do município quando suportam a tarefa do indeferimento, muitas vezes, fazem-no sem estarem em sintonia com o estabelecido no plano; bem como pela desconfiança permanente entre o agente privado e o decisor público.

Com base no trabalho desenvolvido por Jorge Carvalho (2003: 365-397) na comparação entre 16 concelhos em Portugal, conclui que o licenciamento municipal:

- Tem-se processado, tanto na apreciação de pedidos de loteamentos como nos de obras individuais, com base nos PDM's;
- A grande maioria dos respectivos processos acontece sob licença municipal;
- Genericamente na apreciação dos pedidos de loteamentos: não há uma programação de urbanização e infra-estruturas o que em sintonia com a grande edificabilidade prevista nos PDM's, se revela na dispersão; os índices urbanísticos dos PDM's são cumpridos; as questões funcionais e formais, tanto na relação com a envolvente com internamente têm pouco peso nas razões de indeferimento; carências quantitativas ao nível das áreas de cedências

para espaço público, desenho e tratamento urbano pouco qualificado; os loteamentos apresentam diferenças entre si pela dimensão, sendo que os de grande dimensão (mais de 100 fogos ou de unidades de utilização) são diminutos e são os que contribuem (ainda que de forma escassa) com obras e cedências e os de pequena dimensão, maioritariamente apoiados em caminhos existentes, sem encargos e associados a habitações unifamiliares, com grande peso no aumento da dispersão; e há uma fuga à figura do loteamento, substituindo-a pela construção em parcelas não constitutivas através dele, com vista à fuga dos respectivos encargos e cedências.

Na sequência do mesmo trabalho e no que respeita às realizações directas pela Administração, de produção e oferta pública de solo urbanizado, há poucas a registar. Tanto a Administração isolada como em parceria com agentes privados. A aquisição de solo pelos municípios é quase com exclusivo objectivo de viabilizar os seus investimentos na infra-estrutura pública. Estas aquisições realizam-se, maioritariamente, através de livre negociação, de expropriação por utilidade pública e de cedências associadas ou decorrentes de loteamento. O autor conclui que: a compra através de negociação é a via mais utilizada por muitos municípios; a expropriação é pouco utilizada por razões do seu elevado custo para os municípios, bem como por razões político-culturais (proximidade entre Administração e administrados); as principais iniciativas fundiárias surgem em torno da figura do loteamento, conseguindo com isso dinamizar a participação dos proprietários a lotear, de forma isolada, em associação com os vizinhos ou com o próprio município.

"A expropriação, embora pouco utilizada, não deixa de constituir a grande referência, não só legal mas também instrumental, que influencia os resultados dos próprios processos negociais, sua facilidade e preços negociados."

"Sendo que o conceito de utilidade pública que justifica a expropriação é, em Portugal, bastante amplo («a Administração pode expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território» - Art.º 128.º do DL 380/99), está, no entanto, sujeito a prazos muito curtos para a execução de obra, o que impede a constituição de reservas fundiárias."

"Para além disso, também o valor da consequente indemnização tem sido, a partir de 1991, muito elevado, nalguns casos superior aos do mercado. O recente Código de Expropriações (Lei 1688/99) aponta para valores um pouco mais baixos que o futuro virá ou não a confirmar" (Carvalho, 2003: 401).

Os mecanismos de urbanismo que resultam da proposta do RJIGT abrem perspectivas novas e positivas, mas de que ainda não existem significativos dados concretos.

Centrando-nos na problemática da presente dissertação apresentamos duas opiniões eruditas a propósito de inquéritos efectuados aos técnicos responsáveis pelo licenciamento, em realidades e com questões diversas, mas que têm importância pelas diversas posições em relação à necessidade dos planos urbanísticos serem alterados.

Começamos por um conjunto de entrevistas realizadas por Nuno Portas, Fernandes de Sá [et al.] (1998: 22) a técnicos da Administração Local, com responsabilidade no licenciamento, onde referem que "é unânime o reconhecimento da necessidade de alterar a forma de tramitação dos planos. No entender de alguns técnicos, é ao nível dos mecanismos de alteração dos planos que a questão da flexibilidade deve ser colocada, e não ao nível do conteúdo das figuras de plano".

"De referir, no entanto, que, embora com pouca frequência, alguns técnicos pensam ser salutar que esta rigidez e controlo existam, face à orientação política em presença, à normativa existente e ao controlo efectuado pela Inspeção-Geral de Administração do Território".

Desse mesmo estudo há que sintetizar quatro pontos importantes do resultado dessas entrevistas aos técnicos em causa:

- Primeiro, ainda na fase anterior à realização do plano, a necessidade de terem de antemão os objectivos políticos explícitos e a necessidade de informação à população, ouvindo-a sobre os seus interesses e do que se pretende fazer, antecipadamente, para com isso possuírem um melhor enquadramento da sua intervenção. "Referem, por exemplo, a necessidade de os políticos definirem com rigor o que é o interesse público, o que lhes permitiria balizar, de uma forma mais segura e confortável, a sua actuação, e evitar desarticulações ou mesmo conflitos *a posteriori*";
- Segundo, perante um sentimento de incapacidade e descrédito perante o aproveitamento de oportunidades não contempladas no plano, dada a rigidez do conteúdo do mesmo e as dificuldades de o alterar, o recurso a formas de planeamento informal, mais eficazes, mas também mais propícias a potenciais conflitos com a Administração Central;
- Terceiro e quarto, a crítica à falta de instrumentos legais que permitam uma eficaz concretização de uma política de solos operativa, capaz de conduzir os propósitos do plano urbanístico, com referência à inoperância da Lei de Solos, Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio (posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 210/83); e a questão cadastral, nomeadamente a estrutura da propriedade no desenvolvimento e implementação dos planos - em que parte dos problemas foram normativamente ultrapassados com a publicação da LBOTU (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), em cujo Art.º 18.º, se prevê mecanismos equitativos para o encontro de equilíbrios entre agentes, bem como nos Art.ºs 135.º e 142.º do RJGT (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

Por outro lado Jorge Carvalho (2003: 365-404) propôs um inquérito às chefias dos serviços de administração urbanística de 16 municípios, pedindo-lhes que "indicassem as vantagens e desvantagens decorrentes da entrada em vigor do PDM e ainda problemas da área do planeamento e gestão urbanística que se tenham mantido inalterados."

Em relação às vantagens conclui que:

- Em 9 dos 16 serviços municipais foi referido que a "*existência de regras, uniformização de critérios, ou a maior transparência, salvaguarda de direitos* ou ainda a *maior facilidade de emitir pareceres e da sua aceitação*" era um aspecto positivo decorrente do PDM. Estas posições são mais ou menos consensuais tendo em conta que os interesses e as pressões que existem no processo de administração urbanística.
- Há poucas referências às questões executórias, que o autor considera pela negativa e demonstra que os PDM's são fundamentalmente apreciados pela existência de regras e não são instrumentos significativos para a efectivação das iniciativas municipais.

Sobre as desvantagens aponta um conjunto vasto mas pouco uniforme e que de maneira geral não são reconhecidas grandes desvantagens na entrada em vigor nos PDM's.

Destacaremos a ausência de uma perspectiva de desenvolvimento; ausência de políticas sectoriais; insuficiente orientação ao nível do ordenamento (por não garantir continuidades e articulação com a envolvente; não orientar o desenho urbano; no que respeita à localização dos equipamentos); ausência de mecanismos fundiários; insuficiência de meios financeiros municipais; etc.

Do confronto entre as duas análises apresentadas há que destacar:

- Uma preocupação por parte dos técnicos da Administração Local no sentido de existirem regras e uniformização de critérios, que permitam controlar as pretensões dos agentes privados. Mais notada no segundo caso que no primeiro, mas, mesmo neste, há a referência à vontade técnica ter previamente os objectivos definidos politicamente de forma explícita, com vista a melhor enquadrar a sua actuação e evitar desarticulações ou possíveis conflitos.
- Os PDM's não foram aproveitados como instrumentos de apoio à execução de obra pública, com maior ênfase na segunda que na primeira análise.

- Na primeira abordagem refere-se que a flexibilidade depende mais, para alguns dos técnicos inquiridos, da necessidade de encontrar mecanismos de alteração dos planos do que ao nível do conteúdo das figuras do plano. Com referência à utilização de instrumentos alternativos (com o recurso ao planeamento informal) para o aproveitamento de oportunidades, dada a rigidez e a dificuldade de os respectivos planos poderem ser alterados.

4.3 – Execução urbanística em Inglaterra

4.3.1 – Quadro legal

De acordo com a legislação inglesa, nomeadamente *Section 55, Town and Country Planning Act 1991*, são objecto de licenciamento "todas as acções de construção, engenharia e mineração ou outras acções de, no, através ou sob o solo ou a alteração do uso dos edifícios ou do solo" ("*the carrying out of building, engineering, mining or other operations in, on, over or under land, or the making of any material change in the use of buildings or other land*").

No entanto, não são objecto de licenciamento as alterações no exterior e interior de uma habitação, que não afectem a aparência externa e daí que a inserção de reclames publicitários está sujeita a licenciamento, ou lhe alterem o uso ou que modifiquem esse uso mas dentro da mesma categoria de usos no sistema de classificação inglês (Foram definidos 4 grupos – versão 1987: A1 Shops, A2 Financial and Professional Services, A3 Food & Drinks, B1 Business, B2 General Industrial, B3-B7 Categories of Special Industry, C1 Hotels & Hostels, C2 Residential Institutions, C3 Dwelling Houses, D1 Non-Residential Institutions, D2 Assembly & Leisure).

A ênfase dada em Inglaterra à flexibilidade no processo de execução urbanística, permitiu às autoridades locais uma actuação mais discricionária no controle do mesmo. O Estado sempre assumiu o controlo dos objectivos nacionais quanto ao desenvolvimento, mas contudo, sempre insistiu, com maior ou menor entusiasmo consoante as políticas traçadas, que existiam objectivos locais a respeitar a favor do desenvolvimento. Com isso as autoridades locais tinham autorização para "flexibilizar" a lei, tendo em conta tais objectivos e desde que devidamente justificados.

A flexibilidade é um factor importante no processo urbanístico, dado que, tecnicamente, a realização de um plano e a sua consequente execução são processos de incerteza, que devem permitir a introdução de novos factores ou necessidades, que passaremos a denominar de ocorrências. Essa margem de manobra no controlo do planeamento urbanístico implica um grau de discricionariedade por parte de quem toma a decisão.

No caso inglês, uma discussão sobre a flexibilidade no planeamento toca no cerne da questão do debate sobre como o poder central conduz, ou deve conduzir tais acções. Por isso é importante a prévia explicação do conceito "*discretion*" (que passaremos a traduzir por discricionário) e como é tratado por diversos autores, apoiando-nos nas opiniões recolhidas por Booth (1996: 110-116), nomeadamente:

- A definição de discricionário é, segundo Jowell, "*room for decisional manoeuvre possessed by the decision-maker*" (Jowell 1973:178), complementada pela definição de Ham & Hill (1985: 4) "*A public officer as discretion whenever the effective limits of his power make him free to make a choice among the public courses of action or inaction*". Em contrapartida para outros autores o acto discricionário é a antítese da lei e o papel desta deve ser o de controlar esse acto discricionário (Davis, 1971).

Segundo Booth, sintetizando a opinião de Dworkin (1977: 31), há dois pontos a registar sobre a discricção. O primeiro é que esta é raramente absoluta, mas deve actuar mediante limites. O segundo, sugere que este conceito não é um acto por si só, essa decisão depende de um poder associado a critérios e mecanismos que o seu decisor tem de ter em conta na sua tomada de posição. Esse poder discricionário é consequência directa e está intimamente ligado às relações de enquadramento que a sociedade lhe permite (Adler & Asquith, 1981).

Bull (1980) e Donnison apresentam a decisão final como a diferença entre o acto resultante da simples interpretação das leis e a discricção em cujas leis "gives specific functionaries in particular situations the responsibility to make such decisions as they think fit" (citado por Ham & Hill, 1984: 149). Bull acrescenta esta dicotomia pelos diferentes papéis que podem representar nesta acção discricionária a *agency* (entendida como uma comissão ou um conjunto de técnicos que tomam a decisão) e o técnico individualmente, no que diz respeito à margem de manobra que podem ter e às

respectivas responsabilidades que lhes podem ser autorizadas e imputadas pelos agentes privados e pela própria comunidade.

Addler & Asquith (1981: 13) apresentam uma diferença entre o acto discricionário do técnico que apresenta e subscreve a solicitação e o técnico da administração que a aprecia. A capacidade de argumentação dos primeiros é mais abrangente e menos contida, preocupados que estão fundamentalmente com propósitos personalizados dos interesses do cliente que representam, bem como com uma preocupação, cada vez mais crescente na sociedade actual, com a imagem que pretendem alcançar para si próprios, num "mercado" cada vez mais mediático ao nível do culto da personalidade, apresentando-se à comunidade segundo um *status* profissional mais elevado; por outro lado os técnicos da Administração, com um *status* profissional menor (aos olhos da comunidade), estão condicionados por outros constrangimentos, desde o respeito pela lei e demais orientações, o potencial desgaste da prática contínua, até questões menos precisas, como sejam não estarem, à partida, tão preocupados (nem porventura tão pressionados) pelos interesses particulares dos clientes, numa visão mais restritiva e estarem mais sujeitos à crítica e ao controlo público da comunidade, enquanto decisores finais. Portanto a discricção não depende apenas de um confronto entre a instituição e o indivíduo, mas também das características desse indivíduo ou do seu representante.

A questão da flexibilidade tem implicações consequentes no poder discricionário. E essa questão, como vimos, é de difícil resposta, devido à natureza desse poder, à forma como é utilizado e entendido pelos diversos intervenientes no processo de execução urbanística e a margem de manobra do mesmo, que num sistema democrático, deve ser legível, com vista a garantir que não está a ser usado abusiva ou negligentemente, caindo no livre arbítrio. Na prática, essa verificação pode ser pela via judicial, administrativa e política (Booth, 1996: 144).

Voltando à especificidade do caso inglês e reforçando que a característica mais importante do seu sistema legal, no domínio do controlo do licenciamento, é o peso do acto discricionário dado às autoridades locais nas condicionantes a aplicar numa operação urbanística, verificado na Secção 70, do *Town and Country Planning Act 1990*, que apenas requer que a autoridade local determine que:

- "*have regard to the provisions of the development plan, so far as material to the application and any other material considerations.*"; e sendo essa a posição do plano, fortalecida posteriormente através da introdução da Secção 54^a (*Planning And Compensation Act 1991*), onde se menciona:

- "*the material shall be made in accordance with the plan unless material considerations indicate other wise*" (Healey [et al.], 1995: 86);

- Mais, no *Planning Policy Guidance Note 1 (PPG1)*(DOE, 1997, par.40) menciona-se que "*the planning system regulates the development and use of land in the public interest. The system as a whole, and the preparation of development plans in particular, is the most effective way of reconciling the demand for development and the protection of the environment... The Government is committed to a plan-led system of development control. This is given statutory force by Section 54A of the 1990 Act. Where an adopted or approved development plan contains relevant policies, section 54A requires that an application for planning permission or an appeal shall be determined in accordance with the plan, unless material considerations indicate otherwise*" (Sieh; Carmona: 2004: 29).

Constata-se que o quadro legal é de tal forma flexível que é ajustável ao longo do tempo e, mesmo na sua interpretação, não é uma norma fechada e totalmente impositiva.

No entanto este aparente livre poder discricionário dado pelo *Town and Country Planning Acts* ao decisor, que permite, em princípio, total liberdade para determinar outros objectivos que considerem relevantes no seu controlo pontual, facultado pelo *Act* através do "*as they think fit*" (§70), está sujeito, primeiro, no que diz respeito ao controlo do sistema de planeamento urbanístico que depende de "diferentes discricionariedades" que aí operam e segundo, este sistema

tem uma série de constrangimentos. Quanto ao primeiro aspecto, tais actos enquadram-se no facto da autoridade local de planeamento ser constituída por um conjunto de representantes políticos (intimamente ligados e dependentes do seu eleitorado) e pela opinião dos decisores técnicos, cuja formação está enraizada por uma tradição na prática e no conhecimento profissional liderado pelo *Royal Town Planning Institute*.

Quanto ao segundo aspecto, os condicionamentos ao acto discricionário têm fundamentalmente duas balizas:

- A primeira está ligada à acção das *courts* (tribunais). Segundo Booth (1996: 117-118) desde 1947, em inúmeros casos, os juízes têm tido dificuldades para definir o que deve e o que não deve ser considerado fundamento para as normas da execução urbanística. Tais dúvidas assentam no relacionamento geral entre a discricionariedade e a norma administrativa. O facto do *Act 1947* ter nacionalizado os direitos de intervenção no solo conduziu a uma tentativa concertada com vista a garantir que o poder discricionário no *Act*, tivesse um reduzido impacto nos direitos da propriedade privada.

Diversos julgamentos tentaram estabelecer as fronteiras desse poder local discricionário, além do qual as autoridades locais poderiam agir *ultra vires* (é um conceito que significa literalmente "além da lei", que é o contrário de *intra vires*, que significa "dentro da lei"), mas mesmo essas fronteiras eram consideradas excepção.

Desde 1968 que o Governo entendeu estabelecer seis pontos a ter em conta nas condições impostas no controle dos processos, nomeadamente: a necessidade da condição; a sua relação com o planeamento (*planning*); a sua relação para com o desenvolvimento (*development*) para o qual essa autorização é garantida; o seu reforço (*enforceability*), que interpretamos como a sua importância; a sua precisão (clareza); e a sua razoabilidade (*DOE 1985*), (Booth, 1996: 118). Em face desta discricionariedade que, apesar de algo limitada, permite uma amplitude de poder dos representantes da Administração Local, os tribunais têm considerado que aquele não pode ser utilizados arbitrariamente, nem opressivamente ou para propósitos inadequados ao estabelecido previamente.

Healey [et al.] (1995: 73) apresentam um exemplo na cidade de Newbury (1980), em que a *House of Lords* considerou que as condições apresentadas pela entidade local deviam respeitar três princípios elementares: primeiro, o parecer devia ser com base num plano e não por uma proposta posterior; segundo, o parecer devia ser razoável e justo e estar de acordo com anteriores autorizações; e terceiro, os termos do parecer deviam ser tão razoáveis que demonstrassem que poderia ter sido imposto por qualquer autoridade de planeamento. ("*First, the condition must be imposed for a planning purpose and not for some ulterior purpose. Second, the condition must fairly and reasonably relate to the development being permitted. Third, the terms of the condition must not be so unreasonable that no reasonable planning authority could have imposed such a condition*") (Healey [et al.], 1995: 73).

- A segunda diz respeito ao facto da Administração Local, para além do controle judicial das *courts*, têm que respeitar as directivas governamentais emanadas através de *Circulars and Policy Guidance Notes*.

Com estas circulares, o Governo interpreta os deveres e as responsabilidades dos sucessivos "*Acts of Parliament*" para com as autoridades locais. Essas circulares tornam-se objectivos a cumprir, com valor legal e portanto, se não forem respeitados podem ser julgados em tribunal. Perante um apelo de qualquer agente privado, os inspectores têm de considerar as directivas das *Circulars* na sua apreciação, como jurisprudência, enquanto estejam em vigor (Booth, 1996: 99-100).

Esta sequência de posições flexíveis, quer da Administração Central, permitindo traçar novos objectivos aos definidos na lei, quer da Administração Local, na possibilidade de os adaptar às suas necessidades e realidades locais, é o exemplo da interacção entre estes dois níveis administrativos no domínio do planeamento urbanístico.

A título de exemplo, apoiemo-nos num caso clássico, que diz respeito à ampliação do *Royal Opera House* em *Convent Garden*. A direcção desta instituição, com vista a obter um maior financiamento para a obra em causa, incluiu nessa

ampliação a existência de escritórios que não estavam previstos no *Local Plan*. No entanto, *Westminster City Local*, a autoridade local, autorizou a respectiva licença de construção. Os residentes e os comerciantes locais organizaram-se contra tal decisão, com o argumento de que essa alteração de uso não só não respeitava o Plano, como iria piorar a vivência residencial existente e os interesses dos comerciantes locais. O caso foi levado a tribunal e o juiz não deu provimento à reclamação destes, com base no argumento de que a manutenção do edifício da ópera também era um objectivo do *Local Plan* e que tal ampliação era necessária para assegurar a sua sobrevivência enquanto equipamento, pelo que daí a mudança de uso era perfeitamente justificável e aceitável (Grant 1992; in Booth, 1996: 118). A autoridade local utilizou o seu poder discricionário para, partindo de uma situação não prevista pelo plano urbanístico, utilizá-la, justificando e admitindo-a como *material consideration* na sua decisão final.

A política governamental permite o direito de qualquer agente apelar contra decisões tomadas pela Administração Local ao Ministro, dando a oportunidade ao mesmo e aos seus inspectores de poderem verificar se os objectivos traçados pelo Governo estão a ser postos em prática e como; para além de conter possíveis abusos de poder, tem a particularidade de que tais decisões são divulgadas na revista *Planning Appeals Decisions*, ou seja são tornadas públicas. Porém apenas um pequeno número de decisões segue para apelo judicial (Healey [et al.], 1995: 161-162).

A flexibilidade é extensível ao poder judicial das *courts*, tendo em conta que tais instâncias têm aplicado o princípio da relevância ("*relevancy principle*") (*Section 70*), definido como um princípio legal que abarca todas as considerações relevantes, que possam ser levadas em linha de conta na apreciação em julgamento das condições de um parecer prestado pela Administração Local. As *courts*, enquanto árbitro, podem anular um parecer técnico favorável, com base no desrespeito de considerações relevantes. Como consequência é muito importante a definição daquilo que pode, ou não pode ser considerado como matéria relevante ("*material considerations*"), neste processo de avaliação.

Segundo Mr Justice Cooke (Stringer: 1971, 1294; in Healey [et al.], 1995: 87), tais justificações, considerações relevantes, definem-se por:

- "*any consideration which relates to the use and development land is capable of being a planning consideration.*"

As *courts* acrescentaram que tal definição podia incluir factores sociais e económicos, desde que os mesmos pudessem afectar o uso ou o desenvolvimento do território, o que amplia ainda mais a flexibilidade do sistema de controlo do planeamento.

Outra área importante no domínio da gestão urbanística, em matéria de discricionariedade, é a possibilidade que os Municípios ingleses têm para estabelecer acordos com promotores imobiliários. Enquanto a acção discricionária da decisão do poder local depende, por princípio, da imparcialidade do decisor em prol do bem público ou do interesse geral, em matéria de acordos entre a Administração Local e os agentes privados, a mesma assenta numa negociação de mútuo benefício.

A dificuldade deste tipo de poder discricionário, ao contrário do primeiro, é não ter um controlo externo que lhe estabeleça limites ou o possa admoestar posteriormente. Sobre este assunto o *DOE's Property Advisory Group* deliberou, em 1982 e o seu conselho foi introduzido numa *Circular* (DOE 1983), mas esta não clarificou o uso apropriado dos acordos e o problema para o Governo manteve-se na incerteza e o mesmo foi seguido em posteriores procedimentos. Posteriormente, em 1992, o Governo englobou esses acordos com a introdução dos "*planning obligations*" no *Planning and Compensation Act*, com vista a possibilitar uma maior equilíbrio entre as partes, dado que tais encargos da responsabilidade do agente privado, podem vir a ser interpretados como "*material considerations*", tornando o processo, à partida, mais equitativo entre as partes.

A flexibilidade, enquanto característica ímpar do caso inglês e do Reino Unido em geral, quando comparada com os outros sistemas de planeamento do ordenamento e do território de outros países europeus, é apresentada por diversos

estudiosos como o elemento mais forte do seu processo de controlo do planeamento urbanístico; no entanto, mesmo estudiosos como Booth, que é inglês e desde logo complementa o seu conhecimento teórico com a prática da realidade, diz não ter dúvidas de que tal característica também é “uma fonte de confusão e incoerência”. Como exemplo, o referido autor apresenta o facto da apreciação de um qualquer pedido de construção se poder fundamentar nas características arquitectónicas da pretensão. Se o *1947 Act* não fazia qualquer referência a este tipo de abordagem, muita da prática desenvolvida pelas autoridades nacionais e locais teve em consideração na sua apreciação a questão “estética” do edifício, fundamentando-a como “*material consideration*”. Para o efeito, em 1992, a *Royal Institute of British Architects* e a *Royal Town Planning Institute*, chegaram a um acordo, estabelecendo dez princípios para o controlo do desenho arquitectónico, que o Governo incluiu em apêndice no revisto *PPG1 (DOE 1992)* (Booth, 1996: 119-121). Serve este exemplo não só para demonstrar a abrangência daquilo que pode ser incluído nas “*material consideration*”, bem como a agilidade do próprio sistema, ao permitir a inserção de novas orientações, que entretanto considera importantes, sem desvirtuar a lei em vigor.

4.3.2 – Práticas executórias

O licenciamento tem como base o perspectivado nos respectivos planos urbanísticos, mas acrescem outras considerações como sejam as mencionadas no *Planning Policy Guidance*, outras *Circulars*, a densidade e a volumetria pretendidas, o estacionamento proposto e a geração de tráfego, a existência de áreas sensíveis e a existência de serviços e infra-estruturas. Na prática, em áreas consideradas particularmente sensíveis ou com destaque no contexto urbano, é comum que os respectivos Serviços Técnicos da Administração Local, efectuem estudos de detalhe, com vista a disporem de uma base de negociação formal, menos arbitrária e com suporte da aprovação política.

Estes instrumentos de planeamento – *development briefs*, agilizam o processo e constituem a maior parte (cerca de 26%, num estudo realizado para o período 1979 e 1987), segundo Lourenço (2003: 118), dos documentos informais utilizados como forma de orientação para a gestão e licenciamento de áreas conforme as características descritas, sugerindo formas urbanas consideradas aceitáveis para o desenvolvimento da cidade.

Segundo Healey [et al.] (1995: 104), no processo de redacção do parecer técnico, existe uma situação algo confusa, pelo facto da autoridade local poder aproveitar-se desse instrumento técnico para daí retirar dividendos, através de benefícios específicos resultantes da negociação entre as partes interessadas, dada a sua liderança nesse processo. A única garantia contra abusos, de ambas as partes, é o facto desses acordos constarem na autorização, que discrimina as respectivas condicionantes a respeitar por parte dos agentes privados, numa perspectiva de servir de antecedentes em caso de apelo às instâncias judiciais por parte destes e de poderem ser tornados públicos.

Acresce que o *1947 Act* introduziu a possibilidade das autoridades locais poderem promover acordos com os promotores privados “com o propósito de restringir ou de regular o desenvolvimento do uso do solo” (“*purpose of restricting or regulating the development or use of land*”) (*Town and Country Planning Act 1947: §25*). Inicialmente tal poder estava cingido à aprovação ministerial. O *1967 Management Study (MOHLG 1967)* recomendou que essa autorização ministerial fosse suprimida e a lei foi alterada nesse propósito em 1968. Pela inexistência de limites bem definidos, desde então, a discricionariedade pode ser utilizada para justificar situações menos vantajosas sobre uma visão dos objectivos do planeamento.

Apesar do desenvolvimento económico dos anos 80, as regiões mais prósperas mantiveram um forte sentido de restrição dos pedidos de construção em áreas rurais. Tal facto diminuiu a capacidade de oferta de solo, aumentando consequentemente os valores dos terrenos que permitiam edificar. Perante esta situação, segundo Healey [et al.] (1995: 5-6), a via negocial, entre poder local e promotores, ganhou uma importância acrescida no processo da execução

urbanística. Em consequência o sistema de planeamento urbanístico tornou-se na prática mais assente no acordo entre as partes.

Em 1983, uma tentativa para estabelecer limites para esses acordos, decorrente do relatório da *DOE Property Advisory Group (Property Advisory Group 1983, DOE 1983)* foi criticada na altura. Mais recentemente, segundo Booth (1996: 37-38), as autoridades locais têm sido mais contidas nesse tipo de acordos, utilizando-os de forma mais restrita e no que diz respeito às necessidades de melhorias nas infra-estruturas, em vez fornecer autorizações em troca de pequenos benefícios, em virtude das críticas entretanto surgidas a propósitos dos critérios de anteriores acordos.

A mesma autora [et al.] (1995: 75-77), na sequência de uma série de entrevistas realizadas a técnicos municipais, verificou que muitos deles referiram que o facto do acordo entre as partes não ser imposto pela Administração como condição no parecer, gera mais confiança mútua e permite uma menor probabilidade de o mesmo ser quebrado. Os mesmos defendem que este tipo de acordo é também mais expedito para encontrar soluções comuns, evitando, principalmente por parte dos agentes privados, processos morosos, contrários aos seus interesses e potencialmente conflituosos, dada a incerteza quanto à resposta final. Entretanto as reformas introduzidas em 1991 (*Planning and Compensation Act 1991*), dão maior prioridade à obtenção de acordos em detrimento de condições impositivas, o que levou a um incremento de acordos estabelecidos por parte das autoridades locais. Também é um facto, que estas preferem este tipo de solução, pois alcançado o acordo entre as partes o mesmo tem uma validade restritiva de cinco anos, enquanto que às condições de um parecer, podem sempre ser solicitadas, pelo agente privado, acertos ou pequenas alterações, cuja recusa por parte do poder local, lhe permite solicitar apreciação superior à Secretaria de Estado, potenciando conflitos entre as partes envolvidas.

A maior parte dos estudos realizados em Inglaterra, confirmam as mútuas vantagens na negociação das obrigações a respeitar. Para as autoridades locais, os maiores benefícios mencionados, foram:

- Eliminar os obstáculos, prevenindo que a autorização urbanística seja garantida, por exemplo para assegurar que a infra-estrutura pública prevista seja realizada;
- Promover um maior controlo do desenvolvimento urbanístico, por exemplo ao promover o maior controlo possível através das condições negociadas, ou permitir uma coacção mais rápida.

Para os promotores privados os principais benefícios foram:

- Agilizar o processo da obtenção da autorização, com a obtenção de respostas mais rápidas por parte da entidade pública. Para o promotor privado as razões fundamentais das obrigações que tem de respeitar têm menor importância relativamente aos benefícios que podem vir a auferir; tendo em conta que uma decisão rápida pode evitar os custos da demora e de apelos judiciais. Em certas situações estão mesmo preparados a oferecer mais do que o previsto, na perspectiva de que o resultado final seja mais lucrativo e menos conflituoso;
- Apresentação de programas públicos de infra-estrutura;
- Evitar atrasos perante novas solicitações;
- Permitir acordos entre vantagens e desvantagens de um projecto, possibilitando que o mesmo evolua;
- Produzir uma imagem pública que beneficia e influencia a opinião pública a seu respeito;
- Destacar o desenvolvimento urbanístico por si mesmo;
- E, em caso de apelo, providenciar antecedentes necessários ao mesmo (Durman and Rowan-Robison, 1991; Elson, 1990^a; KPMG, 1990; Grimley J. R. Eve [et al.], 1992; in Healey [et al.], 1995: 118-119).

Na prática, há que ter em conta que tais propósitos variam conforme a autoridade local, a sua dimensão e hábitos adquiridos; os tipos de projecto em causa; o diferencial do impacto que podem ter os promotores; ou o total dos custos das obrigações inerentes a todo o processo.

Healey [et al.] (1995: 154) argumentam que existem três grupos de razões fundamentais na forma como as obrigações resultantes do processo negocial da execução urbanística, são aplicadas:

- 1 – A que se preocupa com a implementação da previsão do plano;
- 2 - A que dá mais enfoque ao impacto do desenvolvimento;
- 3 - Aquela que vê o promotor imobiliário com a obrigação de dar parte dos seus lucros, que resultam da respectiva operação urbanística, à comunidade.

Na prática, apesar de diversos estudos realizados nos anos 80, apresentarem em Inglaterra um crescente número de autoridades locais, que implementam a negociação com vista a acordos com os interessados privados, no processo de execução urbanística, o número de acordos entre os sectores envolvidos é de apenas 5% das decisões técnicas tomadas (segundo Grimley J.R. Eve [et al.] (1992); *in* Healey [et al.], 1995: 112). Segundo estes, a partir de 1991 com a *DOE Circular 16/91*, que promoveu este tipo de prática, provavelmente existiu um acréscimo, no entanto não encontraram dados que o comprovem, bem como não tem surgido um crescimento do mercado imobiliário que implique tal acréscimo.

Na sequência dos estudos referidos e no que diz respeito aos acordos entre esta Administração e os agentes privados, concluem que aquela visa travar a construção pretendida e têm como propósitos:

- Controlar o desenvolvimento urbano e restringir o seu uso;
- Negociar com base nas infra-estruturas e vias necessárias;
- Controlar e/ou promover espaços para estacionamento de veículos;
- Perspectivar áreas de reserva para espaço público urbano e para a paisagem (Healey [et al.], 1995: 114).

Em relação à negociação, segundo conclui Healey (1995: 218-219), em Inglaterra, a negociação entre A Administração Local e o agente privado, no que respeita às consequentes obrigações deste, é um instrumento importante no processo de execução urbanística; no entanto, defende que o mesmo deve cada vez mais reportar-se a uma aproximação mais sistemática e clara entre as partes. As autoridades locais necessitam de ganhar a confiança dos diversos agentes interessados neste processo urbanístico, pelo que no que respeita à negociação, sugere:

- Deve cobrir todo o processo negocial, bem como posteriores acordos decorrentes dos resultados da sua gestão;
- As entidades públicas devem fornecer todo o tipo de informação sobre todas necessidades e entidades envolvidas no processo;
- As obrigações por parte do agente privado devem ser claras e baseadas nas previsões do plano, com vista a evitar futuras discussões caso a caso;
- Devem ser salvaguardadas como podem ser introduzidos posteriores adendas ao acordo estabelecido;
- A publicação dos acordos estabelecidos, complementados pela monitorização regular dos mesmos e com vista a assegurar que os fundos recebidos pela entidade pública local sejam aplicados para os fins a que se destinam.

Tal aproximação asseguraria eficiência, efectividade e clareza na prática da negociação e da gestão de acordos.

Da recolha e análise de opiniões eruditas sobre as realizações directas por parte da Administração não encontramos referências directas sobre a matéria, tendo conhecimento que o processo negocial liderado pela Administração tem esse tipo de preocupações, principalmente verificado quanto às necessidades de novas infra-estruturas e espaço público, em particular as questões de resposta ao estacionamento necessário, bem como de programas para a habitação social; no entanto não encontramos referências explícitas quanto à construção de equipamento público, mas o mesmo estará provavelmente incluído nesse tipo de preocupações, até porque caso contrário apareceria referido como deficitário.

4.4 – Síntese

Neste capítulo abordamos, a execução urbanística e a sua importância no desenvolvimento do respectivo processo de planeamento, enquadrando essa acção nos processos que a podem efectivar, tendo em conta os diversos agentes que nela intervêm, desde os públicos aos privados, bem como os respectivos interesses em jogo. Interesses, por vezes, conflituosos e com disputas entre si, com particular destaque dado à Administração, dada a sua importância e o seu duplo papel de agente público representante e regulador final da e perante a comunidade; sem esquecer que tais decisões decorrem em realidades com dinâmicas “globais” e de “mercado”.

Numa acção municipal que se pretende interventiva e dinâmica, não podem ser dissociados o plano e a sua gestão urbanística, o plano é muito mais do que o seu carácter normativo, no fundo “há que continuar a planear, mesmo com o Plano” (Portas, 1995: 133), no aproveitamento na criação de oportunidades (tanto dos agentes privados como da Administração).

Qualquer que seja o caminho seguido, há um objectivo que deve estar sempre presente nas acções da Administração Pública:

- O propósito do interesse público; tendo em conta que, apesar da sua abrangência enquanto conceito, nele devem ser contemplados princípios de equidade entre os agentes envolvidos e princípios de harmonia, pela qualidade urbana e vivencial das populações; não esquecendo que é a Administração a representante e o garante dos interesses da comunidade como um todo (sócio-económico-cultural).

Apresentamos os casos de Portugal e Inglaterra com o objectivo de estudar cada uma das suas realidades operativas, na sequência do proposto no primeiro capítulo, tendo em conta as suas diferenças legais e das práticas instituídas, para facilitar a comparação entre as mesmas.

Duma síntese comparativa entre estes países, no domínio da execução urbanística, destacam-se as seguintes características:

- Interesses privados versus interesses públicos.

Tendo em conta que ambos os países estão inseridos numa sociedade de mercado, constatamos uma semelhança no confronto entre os interesses dos grupos de agentes privados e da Administração Pública. Neste jogo de forças existem características que distinguem os agentes, respectiva e nomeadamente: a livre iniciativa individual, num mercado cada vez mais competitivo, em contraponto à escolha pelo colectivo; a estratégia dependente da procura e do lucro, em contraponto a uma dependência e gestão dos recursos disponíveis; ir ao encontro das necessidades e da satisfação do mercado, em contraponto à procura de princípios de equidade e de justiça; e a importância dos interesses do cliente, ao contrário da importância pelos direitos do cidadão (Stewart and Ramson; *in* Mckevitt and Lawton, 1994; *in* Carmona e Sieh, 2004: 56).

Contudo, tal não significa que na Administração também não existam – pensamos que legítimos - interesses de mais-valia económica, decorrentes da actividade do planeamento urbanístico, exercida por si ou pelos agentes privados. Primeiro, porque isso também faz parte integrante do interesse público, enquanto regulação das mais-valias auferidas pelos agentes privados para a comunidade; e segundo, porque se reconhece cada vez mais as dificuldades de auto-financiamento dos municípios para fazer face não só às suas necessidades diárias, como às consequentes necessidades futuras, tendo em conta que tais interesses não devem hipotecar o futuro do seu território e da sua comunidade.

- Relacionamento entre a Administração Central e a Administração Local e com os demais agentes privados

Em Portugal esta relação é de alguma desconfiança, pelo que é reconhecido o desejo de controlo exercido pela primeira, com base na alegada discricionariedade da Administração Local na prática urbanística. Por outro lado, os municípios consideram que devem deter maior flexibilidade de procedimentos, quando os mesmos se encontram devidamente controlados pela existência do respectivo Plano Director Municipal. São especialmente criticadas a morosidade e inflexibilidade na avaliação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e respectivos pedidos de alteração, que decorrem da transformação da realidade e das oportunidades não previstas e entretanto surgidas ou criadas. Os processos de apreciação dos planos são morosos, complexos e burocraticamente pesados, agudizando o relacionamento entre Administrações e, por conseguinte, a agilidade pretendida e sempre invocada, para criar condições para uma resposta mais célere ao desenvolvimento de um processo de urbanismo concertado, que parece difícil acontecer.

No caso inglês as relações entre as Administrações Central e Local, decorrem de uma relação de interdependência entre poderes, adaptável por iniciativas políticas da primeira e o consequente respeito destas directivas pela Administração Local, bem como pela possibilidade desta encontrar outras soluções desde que devidamente fundamentadas (*material considerations*); por outro lado, entre o poder local e o poder judicial, quando este as fiscaliza, reflectidas nos apelos judiciais e nos critérios tidos em conta por este na reapreciação dos pareceres técnicos, tendo também como base as *material considerations*, que permitem um leque de alternativas e de justificações mais amplo, ao encontro de uma maior margem de manobra na decisão do município, mas desde que devidamente fundamentadas.

É óbvio que estas premissas de maior liberdade da Administração Local estão fundamentadas num sistema judicial capaz de dar respostas céleres aos problemas colocados, o que, mau grado, não sucede na realidade portuguesa, por razões alheias ao próprio sistema de planeamento urbanístico.

O relacionamento entre a Administração Pública e os agentes privados também é variável, consoante exista uma maior predisposição para a negociação, conhecida como ponto de partida por todos, permitindo a concertação de interesses entre os intervenientes (caso inglês); ou menos concertada, dado que se apresenta à partida mais impositiva pela Administração (caso português).

Alguns autores referem no caso inglês, que essa maleabilidade é por vezes perigosa pela sua abrangência e sugerem-lhe a definição de alguns limites.

- A flexibilidade *versus* rigidez no controlo da Administração

A administração urbanística necessita de reconhecer que as regras absolutas e inquestionáveis são inatingíveis, mas que devem existir regras para condicionar a incerteza. Por outro lado, um sistema de planeamento com um controlo flexível depende de padrões e critérios, que podem não estar articulados entre si. Acresce que regras não escritas e práticas processuais poderão surgir para colmatar as falhas do sistema.

A negociação é uma parte fundamental do processo de controlo da execução urbanística e pode fazer parte, por muito rígido que seja o sistema, das decisões tomadas. Esse controle necessita de assegurar parâmetros para tais negociações, com vista a tornar o processo mais transparente possível. A existência de discricionariedade em qualquer processo de controlo da execução urbanística é inevitável, até porque esta actividade administrativa também pode ser de natureza criativa. A clarificação dos critérios para a avaliação do uso desse poder discricionário é fundamental para todos os agentes (Booth, 1996: 149).

As execuções urbanísticas em Portugal e Inglaterra decorrem das características de cada um dos respectivos sistemas de planeamento, de uma forma evidente e coerente entre si, reflectida no contraste mais marcante entre os mesmos, já descritos no capítulo anterior, respectivamente as suas características regulamentar e discricionária. Daí resulta que, no sistema de controlo do planeamento urbanístico português, há três conceitos que prevalecem, nomeadamente a certeza, a legalidade e a precisão, em contraponto ao caso inglês, onde prevalecem os conceitos da elasticidade, da discricionariedade e da flexibilidade.

Em ambos os países há a preocupação de estabelecer constrangimentos à execução urbanística; se no caso português parece mais evidente que essas balizas estão salvaguardadas pela própria lei e acarinhadas em grande parte pelos respectivos técnicos municipais, enquanto um conjunto de critérios racionais e objectivos, num sentido mais lato sobre os quais o país pode ser governado, sendo a lei consequentemente o garante das regras do respeito dos direitos e dos deveres dos cidadãos de uma forma clara; em Inglaterra essa preocupação também subsiste, só que esse controlo é mais flexível, mais adaptável, desde as directivas emanadas por iniciativas políticas da Administração Central, que variam no tempo e de acordo com estratégias políticas, aos critérios tidos na apreciação dos pareceres técnicos, tendo como base as *materials considerations*.

A forma como o licenciamento é utilizado entre os dois países é diversa: em Portugal, o licenciamento recorre mais à verificação das condicionantes do plano urbanístico e menos à negociação urbanística, o que coloca uma questão pertinente, ou seja, mesmo que o conteúdo do plano urbanístico permita essa flexibilidade para a negociação no acto de licenciar, precisa consequentemente que a mesma seja aproveitada e exercida na prática convenientemente pela Administração; em contrapartida, em Inglaterra, a Administração Local fundamenta a sua acção nessa capacidade negocial, através dos *planning gains*. Este instrumento técnico é tido como proveitoso para a respectiva Administração, podendo daí retirar dividendos, na perspectiva do controlo e da realização de infra-estrutura, espaço e equipamento públicos, através de benefícios específicos resultantes da negociação entre as partes interessadas, dado o aproveitamento do papel de liderança por parte da Administração neste processo.

A importância da flexibilidade não termina no plano urbanístico, *tout court*, pelo que essa característica mantém-se no seu processo de planeamento e neste há três componentes de actuação que permitem maior ou menor flexibilidade: a maior ou menor flexibilidade do próprio sistema em que se desenvolve o planeamento urbanístico, permitindo consequentemente maior ou menor discricionariedade dessa decisão; o conteúdo do plano urbanístico, enquanto suporte de trabalho para a decisão técnica municipal; e, na prática, a discricionariedade da Administração, em particular do seu representante técnico, na sua decisão, aproveitando as margens de manobra permitidas pelo conteúdo do plano e pelo seu sistema de planeamento.

Em suma licenciar insere-se também no acto de planear depois do plano, ou seja, quem licencia acaba também por planear.

- Realização directa ou indirecta por parte da Administração

Em Portugal há poucas realizações directas pela Administração (tanto isolada como em parceria), de produção e oferta pública de solo urbanizado. A aquisição de solo pelos municípios é quase sempre com exclusivo objectivo de viabilizar os seus investimentos na infra-estrutura pública. Estas aquisições realizam-se, maioritariamente, entre Administração e agente privado através de livre negociação, de expropriação por utilidade pública e de cedências associadas ou decorrentes de loteamento.

Em Inglaterra estas realizações estão associadas à negociação entre Administração e agente privado.

- Planear para além do plano urbanístico

Na prática, verifica-se que em Portugal, apesar do carácter regulamentar do seu quadro legal, os municípios procuram processos alternativos mais expeditos, capazes de agilizar e tornar mais operacional o processo de planeamento urbanístico, dada a morosidade em obter respostas aos constrangimentos instituídos. No caso inglês esse processo alternativo encontra-se regulamentado de raiz nas *material considerations*, que permitem ampliar a margem de manobra já existente, perante situações não previsíveis e que podem ser consideradas interessantes e consequentemente aprofundadas, através da negociação (*planning gains*) ou de novas propostas (*development briefs*), com o objectivo de serem permitidas e exequíveis.

Ambas as posições dão ouvidos à máxima já invocada de que «há que planear, mesmo com o plano». O problema está em que no caso português esse processos não são enquadrados pela lei; enquanto no caso inglês, não só tal situação está de acordo como quadro legal, como é prática corrente na actuação do licenciamento.

Healey [et al.] (1995: 251) acreditam que a flexibilidade no processo urbanístico, em particular na fase da negociação das obrigações dos agentes privados, permite uma maior aproximação à diversidade e particularidade de projectos que pretendem ser realizados, bem como ao seu impacto urbano. A flexibilidade reflectindo esta diversidade de interesses e vontades, com vista a assegurar eficiência e responsabilidade na regulação desse desenvolvimento. Esta combinação, segundo os mesmos, foi a maior força do sistema de planeamento urbanístico inglês ao longo dos anos e é uma qualidade ainda mais requerida actualmente, do que em períodos em que o crescimento urbano era superior e havia maior crescimento e reforço das finanças públicas.

5 – ALTERAÇÕES AOS PLANOS URBANÍSTICOS

5.1 – Tipificação do conteúdo das alterações

"A transição da sociedade industrial para a sociedade de conhecimento traduz-se numa profunda alteração das relações económicas, sociais e culturais, com inerentes implicações nas formas de urbanização e de ocupação do território. As actividades económicas e sociais fragmentaram-se; a sua implantação espacial dispersou-se; as sociedades tornaram-se mais complexas; o futuro é mais incerto menos previsível; o movimento sobrepõe-se à ordem; as mutações económicas, tecnológicas, sociais e culturais processam-se a um ritmo vertiginoso que ultrapassa as nossas percepções, reflexões e capacidade de acção. Pelo menos enquanto munidos de concepções e instrumentos que são de outra época" (Ferreira, 2004: 23/24).

O processo de planeamento urbanístico, para além das propostas do plano ou do contexto em que actua, implica e depende de um grande número de agentes e interesses em jogo. É um processo "complexo e não dá resposta a um modelo único. Há que ter em conta que existem, por vezes, modelos diversos que operam em simultâneo e cujas respostas devem enquadrar necessidades e/ou vontades diversas, com vista a alcançar propostas razoáveis, efectivas e exequíveis" (Busquets, 1995: 14).

"Os modos e estilos de vida têm conhecido [...] transformações radicais que [...] se reflectem sobretudo na diversidade de formas do *habitat* urbano ou na mobilidade. A fixação de novas actividades e emprego – com especial ênfase para o emprego nos serviços -, a subida generalizada dos níveis de rendimento, a generalização do uso do automóvel, as transformações dos agregados domésticos – acompanhando a tendência da diminuição do número de pessoas por família -, a difusão de novas referências culturais – ao mesmo tempo marcadas por processos de homogeneização e de diferenciação -, os hábitos e práticas de consumo, etc., ajudam a explicar essas transformações" (Domingues [et al.], 2006: 21).

Muitos planos urbanísticos sem os consequentes acordos ou compromissos e sem os meios para a sua concretização, não têm estrutura capaz de serem postos em prática ou mesmo serem simplesmente respeitados. A sociedade actual, sendo rapidamente evolutiva, contribui para essa necessidade de ter em conta novas dinâmicas, factores indeterminados com variáveis aleatórias, que surgem com o próprio desenrolar do processo de planeamento urbanístico. Nuno Portas [et al.] (1998: 109), consideram desnecessária a definição de um prazo de vigência de um plano com vocação para a gestão urbanística, dado que o mesmo, por um lado deve prever mecanismos para a sua actualização permanente e por outro, será reformulado ou revisto integralmente, quando se revelar incapaz de dar uma resposta adequada às solicitações da realidade que pretende regular.

"Um planeamento assente em modelos evolutivos de longo prazo e em projecções de tendências do passado não só tem dificuldade em integrar factores de mudança, como dificilmente constitui instrumento de suporte de intervenções municipais de tipo novo quando está na ordem do dia: a revisão de funções do Estado tradicional; os reajustamentos de estratégia das empresas com incidência sobre o território; e a alteração do actual padrão de prestação de serviços públicos municipais, ajustando estes às necessidades de evolução do investimento, do potencial produtivo e das alterações da procura de qualidade de vida por parte dos cidadãos" (Neves, 1996: 42).

No entanto este cenário evolutivo não pode servir de pretexto para que seja abandonada a racionalidade do plano. Até porque "correções só devem se encaradas quando existam razões perfeitamente objectivas que o exijam e justifiquem do ponto de vista do interesse colectivo. Proceder de outra forma significaria o desprestígio do Plano, o incentivo aos interesses particulares no sentido de o «furarem» e o impossibilitar de uma gestão urbanística que se pretende clara e rigorosa" (Carvalho, 1990: 180).

Da análise do papel da Administração e dos agentes privados, que desenvolvem as suas actividades no território, verificamos que todos têm interesses diversos, complementares e (por vezes) antagónicos uns com os outros e mesmo entre si, mas que a separação entre Administração e administrados é notada, não só pelas diversas responsabilidades que detêm entre si no processo de planeamento urbanístico, como pelo facto de o lucro ser o elemento fundamental em cada uma das posturas.

A vontade de intervir no território pelos agentes privados não é uma actividade altruísta, pelo que, com base nos seus interesses, inseridos num mercado cada vez mais competitivo e tendo em conta que é diverso o peso e a influência de cada um, consoante o seu perfil e a sua capacidade indutora, exploram ao máximo o plano urbanístico, com base nos meios que têm ao seu dispor e nas alternativas possíveis, pressionando ou solicitando alterações ao instrumento que os regula.

O plano urbanístico deve antes procurar encontrar mecanismos, mais flexíveis, que garantam a possibilidade de introduzir novas alternativas, que as circunstâncias aconselham, desde que equilibradas e razoáveis, “entre os interesses e oportunidades em jogo”, respeitando critérios claros e publicados, na sua coerência de documento normativo (Busquets, 1995: 14).

Estas alterações têm fundamentalmente dois tipos de impactos: sobre a envolvente e no valor do mercado.

Nestes impactos há que considerar a importância da sua dimensão física e da sua abrangência sócio-económico-cultural. Esses impactos tanto podem estar confinados à sua envolvente próxima ou a uma envolvente mais alargada, da cidade (ou parte desta) ao município ou mesmo de âmbito supra-municipal. E esta variação pode ser muito importante a considerar como factor de ponderação.

Daí que nos pareça importante voltar à definição, já apresentada, de contexto, que inclui a realidade física ambiental onde interagem os agentes, reflectida nas estruturas espaciais e dinâmicas sócio-económicas que os servem, enquanto suporte para a intervenção urbanística, bem como o quadro institucional, económico e socio-político.

Compete à Administração ter em consideração o conhecimento da realidade local e os impactos das alterações no seu contexto, com base em critérios que permitam inserir as ocorrências que considere desejáveis ou aceitáveis. Sem esquecer que a natureza de cada alteração em específico tem implicações com as demais no conjunto; para além de que impende à Administração a necessidade de regular qualquer alteração do valor de mercado, procurando participar do mesmo, tirando partido de oportunidades (ocorrências) desejáveis ou aceitáveis, tanto em termos urbanísticos como económico-financeiros, mas sem ferir os princípios de justiça e equidade, que norteiam o seu respeito pelo interesse público.

Qualquer plano urbanístico, independentemente da sua abrangência territorial, não consegue ser executado somente pela Administração Local e, desde logo para além dos seus interesses próprios de promoção, está dependente dos demais agentes, públicos e privados e dos seus interesses. Todos os agentes poderão motivar as ocorrências no sentido de alterar o plano, sinteticamente em duas vertentes: a da transformação dos padrões dos usos e ocupação do solo; e a dos processos de planeamento do uso do solo.

Daí que em relação a essas alterações é importante encontrar respostas às seguintes questões: o quê (se pretende alterar)?, quanto?, quais (são os benefícios pretendidos)?, quem (pretende e) beneficia (ou pode vir a beneficiar)? como (e através de que procedimentos)?

5.1.1 – Natureza

As respostas a estas pretensões variam consoante a sua natureza, que agrupamos em funcional, de forma urbana, de edificabilidade, de usufruto e de pormenor. Sendo que cada uma delas têm pesos e graus de importância diversos para esses agentes e para Administração, reflectidas nos respectivos benefícios e, regra geral, qualquer alteração de uma determinada característica acaba por ter maiores ou menores implicações nas características dos demais.

Deste conjunto apresentado destacamos as três primeiras, tendo em conta que as alterações de natureza de usufruto e de pormenor podem, as primeiras, ser enquadradas pelas restantes e, as de pormenor ser de reduzido impacto ou fácil resolução técnica.

Em matéria de usufruto, ainda que sucintamente, há que referir que estas podem ser resultantes de situações que se prendem com a dualidade entre o uso público / uso privado e respectivos direitos, das quais destacamos três situações diferentes: as alterações do uso do solo, associadas a terrenos que são de domínio público e que se pretende que venham a ser concessionados pela Administração a agentes privados, ou que passam a ser de uso cívico (domínio público com utilização privada no subsolo); situações em que o plano urbanístico prevê um uso para equipamento público e este possa vir a ser desenvolvido, ainda que respeitando o uso previsto, mas pela actividade privada; e os espaços ao ar livre públicos integrados em domínio condóminio (privado).

Em matéria de concessão de espaço de domínio público para a gestão (e consequente rentabilidade) privada, tem-se assistido de há uns anos a esta parte, no caso particular em Portugal, a um crescendo deste tipo de situações, grande parte das vezes associadas a intervenções no subsolo, destinadas a estacionamento, estando mesmo, em alguns casos, associados a edifícios comerciais/serviços acima do solo.

Este tipo de soluções resulta da relação que o mercado imprime entre a oferta e a procura: do lado da procura, a Administração tem verificado o crescente aumento das necessidades urbanas no que diz respeito ao estacionamento e, do lado da procura, a mesma Administração tem consciência que não é capaz (regra geral), por si só, de dar uma resposta capaz a este tipo de necessidades, por razões financeiras, organizacionais e de vocação.

Por seu lado, o sector privado, está atento a novas oportunidades de negócio que o mercado lhe proporciona, intervindo com vista a rentabilizar os seus investimentos. Daí que sendo a Administração “proprietária” do terreno de domínio público, tem permitido que o agente privado construa a infra-estrutura necessária nesse terreno, tendo este a garantia do seu usufruto, através da sua gestão através de concessão (ou eventual parceria), geralmente por um período longo de tempo (de dezenas de anos).

Não se discute aqui a legalidade ou a moralidade deste tipo de medidas, deve antes verificar-se que critérios urbanísticos fundamentam este tipo de soluções e se, objectivamente, o acordo que é estabelecido entre a Administração e o agente privado é vantajoso para a comunidade, tendo em conta também como variável a alteração do valor do mercado, não só no imediato mas fundamentalmente numa perspectiva de futuro, pela característica de longa duração dos respectivos acordos.

Nas alterações dos pisos subterrâneos, destinados a estacionamento/aparcamento, verifica-se que a sua importância aumenta quando realizada em grandes dimensões, tanto de implantação como de profundidade, tendo em conta as implicações que uma maior oferta de estacionamento podem acarretar no sistema de circulação viária da sua envolvente próxima, portanto relacionadas com questões de infra-estrutura pública que devem pesar na ponderação final. No entanto estas alterações podem ser convenientemente enquadradas na natureza da edificabilidade.

Por outro lado, não nos devemos esquecer, consoante os casos, a importância que poderá ter a possibilidade de se permitir uma maior capacidade de estacionamento/aparcamento do que a prevista pelo plano, em virtude das necessidades deste uso.

Daí que cada vez mais este tipo de uso, apesar de aplicado em espaço subterrâneo (não visível ou sem impacto físico) pode, consoante a sua dimensão, ter impactos consideráveis no tráfego viário e deve ser tido (muito) em conta no planeamento urbanístico (Noguera, 2003: 176-179).

Quanto ao equipamento, é importante estabelecer a distinção entre equipamento público e equipamento privado. Associamos o conceito de equipamento público, não só ao serviço público que presta como à sua gestão pública. A questão é que há equipamentos que apesar de serem de propriedade ou geridos por agentes privados, podem prestar um serviço (como sejam escolas, clínicas, ginásios, teatros, cinemas, etc.). Assim sendo, determinados equipamentos privados, apesar de serem de interesse colectivo, pelo serviço prestado à comunidade, teriam de inserir-se nas zonas comerciais e de serviços.

Esta situação ainda se pode tornar mais absurda se, por exemplo, o plano urbanístico previr uma área afectada a equipamento em terrenos privados, de difícil desenvolvimento porque os seus proprietários ou outros agentes privados não se mostram interessados para o efeito. Em contrapartida, podem existir agentes privados interessados em construir um determinado equipamento privado (mas considerado de interesse público) e que não o podem fazer pela sua titularidade privada.

Nesta matéria não há uma resposta cabal e depende muito duma definição mais precisa daquilo que pode ou não ser considerado de interesse para a comunidade e das suas reais necessidades e expectativas (sem esquecer uma participação activa por parte da Administração, não só regulamentando como participando de potenciais mais-valias daí decorrentes), pelo que a promoção de parcerias entre esta e os agentes privados pode ser uma alternativa mais flexível e transparente para a resolução e o aproveitamento de oportunidades que venham a surgir (Noguera, 2000: 214-215).

Por último, o aproveitamento de espaços livres que, previsivelmente, estão destinados a domínio público e que se pretende alterar, apesar da manutenção do seu uso, para o domínio privado – de carácter condominial. Neste tipo de situações o usufruto destinado à comunidade reduz-se ao usufruto de alguns, o que é, sem dúvida, um assunto que afecta o equilíbrio proposto pelo plano urbanístico entre o espaço público e o espaço privado.

Para o efeito é muitas vezes apresentado o argumento de uma maior privacidade para os proprietários dos edifícios adjacentes a esse espaço e consequentemente uma maior segurança para aqueles, (daí retirando também dividendos associados a uma carga simbólica de uma maior *status* social), bem como um maior controlo na manutenção e qualificação dos mesmos.

Estas alterações podem ter impactos diversos na envolvente como na variação do mercado, no entanto, ainda que genericamente, tais implicações são abrangidas pelos respectivos impactos das restantes três naturezas.

As questões de pormenor, como o próprio nome indica, deveriam ser de fácil resolução, no entanto “muitas vezes por questões fortuitas (erros de desenho muitas vezes agravados pelas escalas de trabalho e falta de qualidade das bases cartográficas, indefinições ou reajustes cadastrais, etc.) [...] emperram de forma injustificável o processo de gestão urbanística” (Portas [et al.], 1998: 21).

Trata-se portanto de questões que podem ser resolvidas consensualmente, por bom senso, através da sua introdução no plano urbanístico, dado estarem fundamentalmente associadas a meros ajustes do suporte cartográfico dos planos urbanísticos, de novos limites de intervenção, etc.

Os impactos resultantes destas alterações, tanto na envolvente como nos valores de mercado, são praticamente nulos ou pouco significativos, pelo que não serão posteriormente considerados na análise entre as diversas naturezas em causa.

a) - Funcional

A regulação dos usos ou de funções tem como objectivo garantir, por um lado a manutenção de situações consolidadas física e vivencialmente ao longo do tempo e, por outro, propor ou aceitar novos modelos evolutivos para determinadas áreas ou tecidos urbanos.

Na mudança de usos e mudança de funções, a abrangência e a importância das mesmas merece uma reflexão.

Ao longo do tempo a cidade, enquanto fenómeno dinâmico, vive a par do seu desenvolvimento, ou seja, por um lado pela sua capacidade de se regenerar, demonstrada pelas actividades que nela actuam através dos seus múltiplos usos; e, por outro, pelo seu desenvolvimento expansionista ou construtivo, urbanizando território ou alterando modelos pré-existentes.

Essa multiplicidade de usos, reflecte a mistura das funções produtivas, do comércio, indústria e serviços, com a função residencial. Situação extremada na revolução industrial, com consequências negativas para as condições de habitabilidade e graves problemas funcionais, poluição e falta de higiene.

A ruptura modernista apresenta a cidade «arrumada» em modelos de território definidos como grandes áreas mono-funcionais, resultantes de uma atitude funcionalista de “pré-definir «vocações», «hierarquias», «dimensões óptimas», «localizações de equipamentos» (com excepção das óbvias ou das já decididas)”, delimitados no plano urbanístico através do “zonamento” monofuncional, com as consequências já conhecidas no funcionamento da cidade e na vivência entre as pessoas (Domingues, 2003: 166).

Entre os usos urbanísticos, a habitação é seguramente o que detém maior alcance quantitativo na cidade e aquele que é menos variável, cujos efeitos sobre o território e sobre os demais usos é mais claro. No comércio e serviços há variáveis que podem desequilibrar a sua relação com o contexto, como sejam a importância da sua dimensão ou função específica, com implicações e incompatibilidades com o uso residencial).

Os usos industrial, de equipamento, recreativo, assistencial, etc. incluem actividades que, pela sua natureza diversa, tanto podem existir em edifícios residenciais como necessitem de localizações autónomas e mesmo afastadas dos tecidos urbanos, estando a sua proximidade do uso residencial associado e condicionada a factores de compatibilização de actividades, carências, valor do mercado, etc.

Muitas destas actividades, pelas suas especificidades, necessitam para o seu licenciamento do respeito não só das normas urbanísticas do plano, como também da legislação geral e consequentes autorizações de outras entidades públicas para além do município.

Estas actividades devem garantir que não criam inconvenientes na sua envolvente (número de pessoas, alterações de tráfego, ruído, vibrações, maus cheiros, etc.), não sejam insalubres (fumos e radiações), nocivas (águas residuais, resíduos sólidos) e perigosas (de incêndio e de explosão) (Noguera, 2003: 183-185).

Há também que considerar os usos destinados às necessidades e usufruto público, nomeadamente para equipamento, espaços verdes, estacionamento, infra-estruturas, áreas livres de circulação e estar, etc., que cumprem uma função do uso do solo diversa da que se encontra associada à edificação privada para habitação ou qualquer actividade económica.

Verifica-se que estas áreas de reserva são muito importantes para a cidade, mas muitas das vezes não existem argumentos determinantes para que se estabeleçam os respectivos usos ou funções específicas.

No caso dos equipamentos, uma divisão clássica é do tipo funcional (educativo, assistencial, desportivo, cultural, cívico, religioso, recreativo, administrativo, de segurança, etc.).

O uso comercial pode também ser considerado equipamento, desde que se trate de um mercado público ou então existam argumentos capazes de, por exemplo, se poder considerar um hotel ou um edifício com actividades recreativas

como similar a um equipamento. Esse argumento pode ser válido, desde que justificado por razões de desenvolvimento urbano ou carência efectiva do mesmo; como por exemplo a possibilidade de se permitir a localização de um hotel numa área onde não estava previsto e em que a lógica do mercado não o torne viável economicamente, ou seja, potenciando uma alternativa desejável que o mercado não iria seguramente providenciar.

Aproveitamos para inserir o exemplo das alterações da função de estacionamento, pela sua crescente importância urbanística, e as implicações que daí podem decorrer:

Na alteração de áreas destinadas para estacionamento, tanto nas ampliações de situações existentes ou nas previstas em planos urbanísticos, há que ter em conta que na maior parte das situações, o espaço público não comporta as necessidades de estacionamento automóvel, tanto por razões de resposta quantitativa, como por razões qualitativas (do seu tratamento e fruição pelo cidadão).

A crescente tendência para o aumento do número de veículos particulares, associados ao transporte das populações desde as suas residências para os locais onde desenvolvem as suas actividades económicas ou de lazer, pelo que este factor é um dado muito importante a ponderar, tanto nas mudanças para este uso em específico, como para as respectivas necessidades de cada uma das actividades em vista.

Nesta ponderação quanto à exigência de estacionamento (e locais de carga/descarga de mercadorias), há que distinguir quando se trata de edifícios de raiz ou da reutilização de edifícios existentes ou de terrenos expectantes que, até eventualmente a prazo, podem albergar este tipo de actividade, tendo em conta não só as características do edifício ou da área urbana específica, como também a verificação das necessidades da realidade urbana envolvente, ou seja se é mais vantajoso para esta o respeito escrupuloso de determinados parâmetros ou se é preferível facilitar a reutilização dos edifícios ou terrenos para aparcamento não previsto.

Não há para esta pergunta resposta universal, até porque as realidades e necessidades das várias partes da cidade são diversas e têm um papel importante numa análise mais alargada (Noguera, 2003: 180-182).

Impactos na envolvente

Em relação aos impactos decorrentes de alterações na mudança de usos ou de funções, no que diz respeito à sua envolvente podem ser positivos, nulos ou negativos, decorrentes do uso ou da função que se pretende mudar e do contexto em concreto. Mais, a essas alterações estão regra geral associadas as correspondentes mudanças nas infra-estruturas existentes ou a criar.

Cada vez mais a mistura funcional, sem que se descure uma lógica de boa vizinhança entre actividades compatíveis e, desde logo, avaliando as suas cargas urbanas, entre a actividade da residência em contraponto a equipamentos, comércio, serviços, e indústria, enriquece o cenário urbano e vivencial. Verificam-se essas necessidades tanto no fomento do retorno da habitação aos centros urbanos excessivamente «tercearizados», como na introdução de actividades terciárias e mesmo determinada indústria, desde que compatível, em áreas preponderantemente residenciais (o caso das periferias) (Carvalho, 2003: 209-212).

Há que ter em conta que existem mudanças significativas nos processos produtivos da indústria e no seu relacionamento com outras actividades de serviços (o aparecimento de empresas de tamanho médio de prestação de serviços capazes de se compatibilizar com a residência); o aparecimento de novas actividades ligadas à tecnologia e à informática (também compatíveis com a habitação); a procura de novos pólos ou edifícios de uso exclusivo de serviços (associados não só à concentração de recursos como à sua própria imagem que pretendem transmitir); o afastamento de muita actividade comercial ao nível dos pisos de rés-do-chão, tendo em conta a polarização dos centros comerciais, etc; daí que estas mudanças representam um conjunto de novas oportunidades e de problemas por resolver.

“Seguramente, o corpo físico da cidade tem uma estabilidade e uma inércia à mudança, muito superior do que às mudanças das actividades económicas. Será conveniente que as novas configurações urbanísticas estejam em sintonia com as dinâmicas reais do espaço económico, mas a cidade construída deve actuar mediante políticas específicas de regulação dos usos que lhe convenha. O critério há-de ser seguramente, sem fechar os olhos à lógica de determinadas procuras, a criação do tecido misto, vivo a todas as horas; o tecido que torna possível – só possível – que as pessoas vivam perto do seu local de trabalho, até porque não é obrigatório que os trabalhadores tenham – inevitavelmente – de vir de lugares distantes” (Noguera, 2003: 200-203).

Hoje verificamos a existência, perfeitamente compatível e salutar, entre equipamentos públicos (ou privados, mas que prestam um serviço à comunidade), em edifícios onde outrora se desenvolviam, por exemplo, actividades industriais ou ferroviárias, que nada fazia prever à época tais alterações.

Este processo de reutilização e renovação é também por demais importante no próprio desenvolvimento urbanístico. Até porque “um espaço perde o sentido útil quando enfatiza a problemática da sua funcionalidade por vinculação exacerbada a uma função ou por disfuncionalidade resultante da desadequação entre a forma e o desempenho, enquanto capacidade de instrumentalização para um fim específico” (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 4).

“Há que defender genericamente a mistura funcional, mas equilibrada e pensada em função das especificidades de cada uso e de cada local. Há que procurar, na medida do possível, minorar futuros e prováveis conflitos. E a pretendida mistura funcional não poderá deixar de ser relativa; terão necessariamente que existir áreas de maior animação e outras de maior sossego, até para responder aos diversos tipos de procura residencial e às necessidades de cada indivíduo” (Carvalho, 2003: 211).

Portanto a possibilidade de alterar o uso ou a função, deve ter como base critérios fundamentados nas características da área ou conjunto urbano, nomeadamente: considerando os usos principais que a caracterizam; prevendo usos compatíveis, que podem ser admitidos desde que esses não interfiram com os usos principais (pequena indústria em áreas residenciais, de comércio e serviços); e pelos usos complementares, que só devem ser admitidos desde que complementem os usos principais, mas que a sua presença não seja superior à existente (por exemplo o uso comercial numa zona desportiva).

“São raras as classes puras de uso do solo e, a não ser no caso de parques e reservas, não há nenhum valor especial associado ao facto de um território ter um uso extremo, sendo perfeitamente normal que o território seja um mosaico de usos mistos onde é importante a expressão do uso dominante. O entendimento das implicações desta constatação é importante para evitar a imposição, radical e desnecessária, de segregações de uso” (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 16).

Impactos no valor de mercado

Podemos agrupar as mudanças de usos ou de funções que alteram o valor do mercado imobiliário tendo em conta que tais transformações se processam: entre áreas de valor similar de mercado; entre uma área de valor menor que passa a deter um valor maior de mercado; e vice-versa:

- Para a situação de uma mudança entre áreas de valor similar de mercado, apresentamos o caso de uma área rural ou de servidão que se pretende alterar, para a realização de um parque público; ou o caso de uma área urbana em que se pretende a mudança de zona residencial para zona mista (de habitação, comércio e serviços).

É curioso verificar que no primeiro exemplo, o parque público pode inclusive ser inserido em área urbana ou urbanizável, o que, à partida, a diferença resultante, a existir, no seu valor de mercado pode ser pouco considerável, dado tratar-se de uma área pública.

Aqui cabe uma abordagem mais alargada no que respeita ao perímetro urbano. O conceito de perímetro urbano decorre da necessidade de se proceder à concentração de povoamento, no sentido de uma economia de meios ao nível da infra-estruturação, acessibilidades, equipamentos sociais e de serviços e pela consequente conservação e gestão das respectivas redes.

A esse nível a área delimitada pelos perímetros urbanos, pode incluir um ou mais aglomerados com os seus tecidos estabilizados, as partes não consolidadas e todos os espaços envolventes ou intersticiais necessários ao enquadramento e qualificação do sistema urbano. Não quer isto dizer que o solo compreendido no perímetro urbano seja todo ele edificável. Eventualmente dentro da classe de uso urbano poderão existir florestas a conservar, unidades agrícolas a integrar, valores naturais a preservar e outro património que, possa ser mantido na perspectiva da valorização do meio urbano. Quanto ao território que fica para além deste perímetro urbano, depreende-se que não está disponível para quaisquer empreendimentos urbanísticos no horizonte do plano urbanístico.

Se a delimitação do espaço urbano existente está associada e claramente justificada à identificação dos contornos dessa realidade, no que diz respeito à definição para os espaços urbanizáveis (a urbanizar), os critérios para a sua delimitação são de maior aleatoriedade, associados a diversos parâmetros, como sejam: crescimento demográfico registado e projecção num determinado horizonte temporal; dinâmica de crescimento urbano; cadastro da propriedade; eixos estruturantes; delimitação de reservas/servidões (RAN, REN, reservas naturais, etc., no caso português); alteração das condições físicas locais; identificação de terrenos existentes com maior aptidão para rentabilizar investimentos económicos, desde que devidamente justificados; objectivos do plano urbanístico no que respeita à hierarquização da rede urbana, etc. (Ruivo; Cunha, 1998: 189-192); (Lobo [et al.] 1990: 216-218).

Segundo Bruno Soares (2004: 100), o perímetro urbano "não pode ser considerado um conceito de ordenamento do território, na medida em que as estruturas urbanas actuais não se organizam, nem funcionam, com base na diferença entre espaços urbanos e rurais, *tout court*." Esta delimitação serve para estabelecer limites de referência, para a gestão dos solos com o fim da expansão de espaços urbanos. "Assim, o perímetro urbano deverá ser um elemento mutável no tempo com base em critérios de gestão dos solos e não em conceitos de forma ou dimensão urbana." E a necessidade ou vontade de alargar tais perímetros, enquanto tendência mais notória na vontade de alterar o estabelecido, prende-se com dinâmicas urbanas mais associadas à pressão imobiliária casuística, do que com reais necessidades de reestruturação e qualificação do espaço urbano, até porque nem existe a justificação do aumento demográfico populacional.

O mesmo autor defende que, no caso português, tais perímetros urbanos deveriam ser espaços passíveis de integrarem espaços urbanos em PDM, sendo a base para posteriores desenvolvimentos quanto ao tempo e à forma dessa transformação, em figuras de planeamento mais detalhado.

"Para além disso, deveria caber também, ao regime de tributação urbanística, a regulação das dinâmicas de afectação de solos a uso urbano e à sua integração nos perímetros urbanos. De facto se a tributação recaísse de forma significativa sobre os solos integrados em perímetro urbano e, em particular, associadas à classificação de solos de urbanização programada, muitas das actuais discussões sobre os perímetros urbanos e sobre o seu alargamento deixariam de ter sentido, porque os proprietários seriam os primeiros a fazer as contas sobre as vantagens dos seus terrenos integrarem o solo urbano" (Soares, 2004: 100).

Perante a rarefacção e escassez de solo urbanizável dentro do perímetro urbano e consequentemente pelos elevados custos dos terrenos aí localizados, associado à decrescente actividade agrícola, tem-se assistido, em particular no caso português, à ocupação de solo rural ou não urbanizável, por edificações dispersas e desajustadas, muitas das vezes ilegais, tendo em conta uma série de razões, nomeadamente: o crescente número da segunda habitação; implantação

de indústrias ou actividades incompatíveis com o uso residencial; construção de habitação precária para as populações menos solventes; locais propícios a vazadouros, lixeiras, sucatas e actividades similares; etc. Estas intervenções têm contribuído para a destruição dos recursos naturais e adulteração da paisagem, com consequente redução das (já enfraquecidas) potencialidades do meio rural (Ruivo; Cunha, 1998: 40).

- Para o caso de uma área que passa a deter um valor de mercado acrescido em resultado da alteração, tomemos como exemplo extremo o de uma área rural ou de servidão que se pretende alterar para área urbana ou urbanizável; ou uma área de espaço público ou de equipamento que se pretende alterar para um qualquer uso de carácter privado.

No primeiro exemplo poderemos ainda distinguir duas situações: uma, em que essa mudança pode servir um interesse público, por exemplo numa desafecção de uma área rural para a construção de um equipamento público ou de uma infra-estrutura pública considerada importante; e outra, em que a desafecção se destina a uma actividade económica exclusivamente privada.

No segundo exemplo, no caso de uma mudança de uma área de equipamento público para um equipamento privado, pode ter fundamentos positivos a ter em conta para a sua necessidade enquanto serviço prestado à comunidade, ou, no lado oposto, daí pode apenas resultar uma variação de mercado cujo proveito seja exclusivo do agente privado envolvido.

- No caso contrário, em que decresce o valor de mercado em função da alteração, apresentamos como exemplo, a afectação de áreas consideradas urbanas ou urbanizáveis para áreas rurais.

São porventura situações menos comuns, até porque implicam um repúdio directo por parte dos respectivos proprietários desses terrenos e potenciais interessados, com uma tomada de posição à partida mais difícil para a própria Administração.

Parece-nos óbvio que se a alteração pretendida, qualquer que ela seja, for no sentido de majorar o valor de mercado, (seguramente) nenhum agente privado que daí retire benefícios se oporá; mas se a pretensão for no sentido contrário, ou seja, se determinado direito subjacente às expectativas criadas pelo plano urbanístico for desvalorizado, por pretensa alteração ao mesmo, a questão é bem mais complexa.

Sem pretender uma abordagem aprofundada sobre a matéria, até porque esta diz respeito a questões de direitos adquiridos, há que ressaltar que, por princípio, o interesse público não deveria ficar eternamente refém de oportunidades criadas pelo plano urbanístico. As oportunidades tiveram o seu tempo de vigência e o simples facto de terem existido não implica que não possam ser alteradas, desde que as circunstâncias o indiciem e sejam devidas, se for caso disso, as correspondentes indemnizações por parte da Administração aos agentes afectados.

b) – Forma urbana

“É claro que a forma de uma cidade (...) não apresentará uma ordem gigante, estratificada. Será uma estrutura complicada, contínua como um todo, contudo intrincada e móvel. Tem de ser elástica aos hábitos de milhares de cidadãos, aberta a mudanças de função e significado, receptiva à formação de novas imagens. Deve convidar aqueles que a contemplam a explorar o mundo” (Lynch, 1982: 132).

A cidade é heterogénea e diversificada, mas é importante que os planos urbanísticos garantam uma continuidade com o contexto, através de uma sequência, uma leitura formal e simbólica com a cidade herdada e com a paisagem urbana. Nesse sentido torna-se necessário, em matéria de morfologia urbana, que o edificado proposto seja inserido e

entendido dentro do seu conjunto, existente ou proposto, num desenho que pode e deve servir de referência, mas que deve evitar protagonismos de excepcionalidade apenas cingidos ao seu limite de intervenção (tão ao gosto da espectacularidade dos nossos dias) e remetendo para segundo plano as consequentes implicações para com o espaço livre e as infra-estruturas públicas (Domingues, 2003: 168-169).

Nos critérios para perspectivar uma boa forma urbana há que estabelecer uma relação biunívoca entre proposta e envolvente, tendo em conta a unidade do projecto de arquitectura na sua envolvente (tanto a próxima como mais alargada da cidade ou parte desta), o que significa que “nenhuma iniciativa deverá ser encarada como função ou peça isolada, mas sim pelos seus impactos positivos ou negativos na envolvente, pela sua confluência ou afastamento relativamente ao modelo que, para cada cidade ou parte de cidade, for adoptado” (Carvalho, 2003: 242).

Daí que qualquer alteração ao plano urbanístico com impacto positivo na envolvente alargada da cidade (ou em parte desta) depende forçosamente do seu correspondente impacto na sua envolvente mais próxima e vice-versa.

“E é assim que uma boa cidade é feita de boas casas, de boas lojas, de bons bares e de bons jardins privados, tal como de passeios públicos, de monumentos ou de edifícios representativos. A boa cidade é aquela que logra dar valor público ao privado. E, portanto, a qualidade individual é condição para que, ao ser semanticamente colectivizado, seja enriquecedor para o Público (Morales, 1999: 19).

Na forma urbana, as ocorrências que pretendem alterar o plano urbanístico podem ser morfológicas ou tipológicas; e são tratadas neste ponto pelas suas características qualitativas, tendo em conta que as questões (mais) quantitativas serão mencionadas, na sua reciprocidade, com as questões de natureza da edificabilidade.

As alterações da forma urbana, podem ser tipificadas tendo em conta que: a edificação pode ser à face da rua, ou afastada desta; com logradouro público ou com logradouro privado; a sua profundidade pode ser variável (muitas vezes em estreita relação com a sua própria função ou funções); podem ser definidos os perímetros da planta de rés-do-chão (com a possibilidade de galerias públicas ou comunitárias quando associados a actividades comerciais, serviços ou equipamentos); e a sua tipologia, pode ser isolada, geminada ou em banda contínua.

Para a edificação isolada o parâmetro base é a sua parcela. “Acaba por ser uma reinterpretção urbana dos edifícios rurais ou senhoriais isolados” (Noguera; 2003: 152). Cada edifício pode dispor-se de forma independente e isolada na parcela. A sua relação com a envolvente pode ser muito simples, no caso de uma habitação unifamiliar, e muito complexa, por exemplo em torre.

A relação do edifício com a parcela pode ser diversa, tanto pública como privada, como de equilíbrio entre o volume construído e o espaço livre, ou pelo contrário.

Acresce a relação do edifício com a rua, que tanto pode ser de proximidade ou apenas filtrada (por exemplo por vegetação/arborização) ou de clara separação.

A edificação em banda contínua é aquela que tem maior presença nos tecidos das nossas cidades antigas. Resultava de um processo de evolução por agregação de construções. Era esta continuidade da edificação que definia a fronteira entre privado (plano de fachada) e público (rua ou praça), e em que a relação era de grande proximidade.

A sua presente aplicação, mesmo apresentando essa característica de continuidade, pode ser complementada pela possibilidade de introdução de filtros entre o edifício e o espaço público, pelo logradouro privado com maior ou menor impacto (muros ou vegetação), que podem alterar a sua imagem.

A edificação geminada é uma resultante do edifício isolado, mas subdividido, principalmente associado ao uso residencial e numa perspectiva de encontrar soluções intermédias que satisfaçam uma maior alternativa de ofertas, com diferentes impactos na envolvente.

A profundidade do edifício que pode estar associada a parâmetros e índices de edificabilidade, por exemplo, pela relação da profundidade máxima com as dimensões da respectiva parcela; pela sua relação com a altura ou o volume edificado; e por valores máximos a respeitar.

Essa profundidade pode ser aplicada em relação a cada parcela ou relacionada no conjunto em que se insere. Esta segunda solução tem a vantagem de estabelecer uma continuidade de fachadas, principalmente quando os edifícios se associam em conjunto. No entanto essa continuidade também pode ser garantida ou pelo menos minimizada, desde que haja essa preocupação da relação entre edifícios propostos e existentes no alinhamento de fachadas, com vista a evitar devassamentos entre vizinhos.

Uma palavra para a profundidade do piso térreo que, em algumas circunstâncias, pode ultrapassar os alinhamentos do restante edifício, regra geral associado a uso de comércio, serviços, pequena indústria ou equipamento.

Impactos na envolvente

Este tipo de ocorrências pode ter consequências ou impactos positivo, neutro ou negativo na respectiva envolvente.

Tendo em conta as alternativas existentes nas implantações dos edifícios, todas elas podem apresentar justificações das mais variadas e fundamentadas, dependentes que estão do desenvolvimento de pormenor do desenho do respectivo projecto de arquitectura em si e da sua relação com a envolvente (que pode ser de continuidade ou com proposta de alternativas ao existente).

Dependendo da dimensão das alterações, a envolvente pode ser ou não receptiva para tirar partido das mesmas. Não se deve excluir a possibilidade daí poderem resultar soluções mais enriquecidas, em resultado desse aprofundamento, tanto em relação às propostas no plano urbanístico como em relação à realidade envolvente; no entanto, há que ter como critério de ponderação a importância dessa realidade em que se inserem e, caso se proponham como excepção, que a mesma tenha não só razões válidas que a justifiquem, como daí não advenham prejuízos a terceiros ou à envolvente próxima.

Não nos esqueçamos que na cidade actual convivem muitas tipologias de edifícios, tanto por razões funcionais como morfológicas, entre outras, que também a alteração formal pode contribuir para o enriquecimento do cenário urbano (Noguera, 2003: 33, 162-165).

Quanto às alterações que dizem respeito à definição dos perímetros da planta de rés-do-chão, tendo em conta a sua importância acrescida pelo contacto directo entre o cidadão e o edifício, e pelas possibilidades de aí albergarem actividades complementares ao uso residencial, bem como de poderem aí existir galerias públicas ou comunitárias, torna-se importante que estas matérias sejam tratadas com critérios mais precisos, onde as alterações sejam possíveis, desde que em ligação com a proposta do conjunto e numa relação muito estreita com as consequências que daí podem advir na edificabilidade proposta.

A definição de critérios mais precisos sobre quais as alterações que têm impacto negativo ou positivo na envolvente está muito dependente não só da especificidade dos mesmos, dimensão e realidade, mas também da margem de manobra de quem decide o que é melhor ou pior para a sua envolvente.

Estaremos provavelmente num domínio em que a margem de discricionariedade pode ser ultrapassada em determinados casos e em que a arbitrariedade pode existir na decisão técnica, enquanto julgamento.

Uma coisa é certa, como refere Costa Lobo (1999: 6): “a primeira conclusão é que a excelência de resultados exige excelentes intervenientes, nas instituições políticas e profissionais.”

“A segunda é que valerá a pena incentivar a qualidade.”

"A terceira é que continuaremos a conviver, em muitos casos, com a mediocridade, mas que vale a pena enquadrar os crescimentos urbanísticos com alguns parâmetros, critérios, orientações e acesso a exemplos positivos de modo a contribuir para um melhor qualidade de vida urbana e para minimizar as soluções de congestionamento, insegurança, disfuncionalidade e descaracterização da identidade própria que, afinal, ainda atinge muitas das nossas expansões, nomeadamente nos arredores das áreas metropolitanas e das grandes/médias cidades".

De qualquer maneira o risco do livre arbitrio está condicionado também pelo facto de que nenhuma das características das ocorrências actua isoladamente, afectando a participação do conjunto numa decisão final. Portanto, mesmo uma discussão sobre o que pode ou não pode ser positivo em matéria de alterações de natureza formal, tem que ter em linha de conta os demais impactos (na envolvente e no valor de mercado).

Impacto no valor de mercado

As alterações de forma urbana poderão ter algum impacto no valor de mercado, mas de um modo mais indirecto. Até porque os impactos mais significativos encontram-se reflectidos nas alterações directamente associadas a mudanças de edificabilidade.

As alterações da forma urbana estão mais associadas à imagem urbana como resultado final do edificado, muitas vezes, ao próprio projecto de arquitectura, que poderá influenciar o valor de mercado tanto como o *marketing* das vendas que lhe está associado.

Tais variáveis não se prendem tanto com o planeamento urbanístico, mas antes com o desenvolvimento da proposta do projecto de arquitectura.

Parece-nos importante referir a título de exemplo o comentário de Helena Roseta (in Visão, 2006: 122), ao mencionar que em Portugal, "em apenas 15 anos, o «território artificializado», que inclui o tecido urbano, os transportes, os grandes equipamentos industriais e comerciais e as áreas em construção, cresceu 42,2% em Portugal continental, num total de cerca de 70 mil hectares. O aumento fez-se à custa dos outros usos: perderam-se 21 mil hectares de floresta, 33 mil de solo agrícola, 12 mil de solos agrícolas com áreas naturais e 4 mil de vegetação natural. Os números são impressionantes e constam do livro *Alterações da ocupação do solo em Portugal Continental: 1985-2000*, de Mário Caetano, Hugo Carrão e Marco Painho."

"Se procurarmos detalhar os 70 mil hectares deste novo «território» artificializado», verificamos que a maior fatia (55 mil hectares) foi para: «tecido urbano descontínuo», «áreas de construção» e «indústria, comércio e equipamentos gerais». Ou seja estamos a depredar o território ecologicamente fértil para o transformar, nem sequer em cidade, mas em novos espaços desconexos, descontínuos, dominados por vias rápidas, rotundas, centros comerciais, expansões urbanas de baixíssima qualidade e instalações industriais mais ou menos deslocalizáveis. No meio de tudo isto os espaços verdes dentro das cidades não crescem. A explicação é muito simples: não dão dinheiro a ninguém."

c) – Edificabilidade

A capacidade de edificabilidade reflecte a capacidade prevista pelo plano urbanístico das quantidades permitidas para edificar.

As alterações nesta característica, dizem respeito a critérios tão relevantes como a proporção entre os aproveitamentos privados e as contrapartidas públicas. "Deve portanto existir um compromisso lúcido entre a dimensão dos valores colectivos e a margem de manobra que necessita a boa arquitectura para tornar-se realidade" (Noguera, 2003: 149).

Neste âmbito da quantificação do edificado, é importante referir a importância do seu equilíbrio, para que não se corra o risco de, sendo excessiva, resulte uma insuficiência de espaço público, uma falta de harmonia que se pode reflectir em problemas de higiene, salubridade e bem-estar vivencial da comunidade; e, por outro lado, sendo escassa, resulte num desperdício do solo, infra-estruturas e respectiva manutenção (no futuro), e consequentemente uma deficiente promoção do convívio social (Carvalho, 2003: 253).

Estas alterações estão associadas a mudanças dos índices e parâmetros urbanísticos (sendo os mais correntes as superfícies de terreno, global, bruta, líquida, do lote; áreas de implantação das construções e de construção; índice de utilização; percentagem de ocupação do terreno; área coberta por habitante; número máximo de pisos; volumetria ou cêrcea volumétrica; índice volumétrico; as alturas máximas da fachada, até à beirada, e total do edifício, até à cumeada, similar ou guardas de terraço; alinhamentos; densidades diversas; percentagem de ocupação do solo, área coberta por habitante; tipologia das habitações, etc.), (Lobo [et al.], 1990: 239-258); (Pardal; Correia; Lobo, 1993: 60-61).

Os parâmetros quantitativos e volumétricos são vantajosos na clarificação da quantidade que cada agente pode urbanizar ou construir, com a particularidade de a estes poderem estar associados usos preferenciais, ou seja permite esclarecer qual o benefício da pretensão, bem como define o impacto volumétrico dessa edificação na sua envolvente.

Perante a necessidade de estabelecer limites quantitativos, a utilização deste tipo de parâmetros pode ajudar a salvaguardar: riscos de saturação do edificado; a perda de funcionalidade dos sistemas urbanos de infra-estruturas; a redução de condições de insolação e salubridade urbana; e a criação de condições para a elaboração de modelos de perequação e de compensação entre proprietários.

No entanto, quando utilizados de forma isolada e como mera regra matemática a respeitar, correm o risco extremo de propiciarem a quem licencia, uma bitola para a respectiva aprovação em que a questão qualitativa, de enquadramento com a envolvente, torna-se uma componente de importância secundária nesse processo, “ofuscando outras aferições de tanta ou maior utilidade no processo urbanístico, como seja a conveniência de determinados usos, a oportunidade e o sentido de fazer determinadas expansões, a riqueza morfológica dos sítios, etc., preterindo a função dos limites qualitativos” (Ruivo; Cunha, 1998: 140-143).

Acresce que quando os índices são aplicados exclusiva e directamente sobre o cadastro, daí podem resultar dissonâncias e discrepâncias para com o conjunto urbanístico envolvente; por exemplo, a um terreno com reduzida frente de construção e grande profundidade, pode-lhe ser associado, pelo seu índice, um edifício com uma edificabilidade excessiva em relação às suas capacidades físicas e consequentemente na relação (que se pretende harmoniosa) com a envolvente que o rodeia.

Muitos destes índices e parâmetros urbanísticos têm relações de proporcionalidade entre si, pelo que conjugados podem ajudar a «desenhar» o plano urbanístico. Quando se estabelecem máximos para uma área de construção, uma altura de fachada ou um número de pisos e uma profundidade de construção, estabelecem-se regras de forma urbana, que podem permitir alguma maleabilidade, por exemplo, quanto à implantação do edifício.

Há também os índices urbanísticos que se apresentam como indicadores mais gerais, que servem como valores de referência, dada a sua abrangência territorial do contexto municipal e da consequente proposta do respectivo plano urbanístico. São fundamentalmente densidades (global, bruta, índice de utilização bruto; percentagem de ocupação do solo, área coberta por habitante, dimensão média de família (a nível nacional, mediante previsão/estimativa), que, pelas suas características, dificilmente aceitam alterações, apresentam-se como valores mais estáveis no decurso do processo de planeamento urbanístico.

No que diz respeito ao número de fogos ou tipologias há que referir que, desde que controlados nas quantidades pretendidas e respeitando as demais condicionantes, parecem ser soluções possíveis para a resolução de problemas mais pontuais.

As diversas características associadas à edificabilidade estão relacionadas entre si e têm consequências na forma urbana, como nas sobrecargas na infra-estrutura pública. Daí que há que ter em conta que estas dimensões não podem ser tratadas isoladamente, tanto em relação à proposta do plano urbanístico, como em relação ao seu contexto, quer ainda umas com as outras (Lynch, 1999: 303).

Do aumento ou diminuição da quantidade permitida, associada às suas implicações com as outras características, resultam impactos: nas características funcionais (em relação às infra-estruturas públicas), de forma urbana e no valor do mercado.

Impactos funcionais

As alterações de edificabilidade tanto podem implicar sobrecarga como subaproveitamento das infra-estruturas e espaço público.

Ambas as situações afectam a envolvente, descaracterizando consequentemente o equilíbrio necessário para a vivência do cidadão; e por outro lado implicam para a Administração, respectivamente, custos acrescidos tanto pela futura manutenção de infra-estrutura desnecessária, como pela realização de infra-estruturas, para colmatar deficiências decorrentes do subaproveitamento.

Impactos na forma urbana

Há impactos nas questões formais resultantes, por exemplo, de aumentos de áreas (de construção ou implantação), do número de pisos ou alturas máximas de fachadas, índices de utilização, volumetria, etc., com implicações directas na forma do edificado e da sua relação com o espaço exterior (público ou privado).

Por exemplo, mesmo que se mantenham as questões de edificabilidade mais associados à quantidade, a alteração da profundidade de construção ou do alinhamento de fachadas, quando previstos no plano, mesmo mantendo as demais condicionantes que possam existir, implica uma alteração formal do edificado com a sua envolvente.

Os impactos das alterações da edificabilidade reflectem-se na forma urbana de tal maneira que, por vezes, são difíceis de se dissociar.

Estas alterações podem ser desejáveis, aceitáveis ou negativas. Se nas duas primeiras há vantagens na mudança, na última, por exemplo, uma ruptura da pretensa alteração na morfologia urbana é de considerar inaceitável para o (seu) conjunto.

Impactos no valor de mercado

Tendo em conta que a grande maioria dos impactos da edificabilidade estão abrangidos na forma urbana e porque os maiores motivos para alterar (aumentar) a edificabilidade são as correspondentes mais-valias económico-financeiras (lucro), associamos os seus impactos às alterações do valor de mercado.

Os impactos que qualquer alteração na edificabilidade, por pequenos que sejam, têm consequências no valor do mercado. Os agentes privados mais directamente envolvidos sabem-no e regra geral a um aumento de edificabilidade associam-se os proporcionais aumentos do valor de mercado. No entanto essa relação não é obrigatoriamente sempre assim, até porque não esqueçamos que o mercado imobiliário é um mercado muito imperfeito, muito influenciado por outras variáveis externas a si próprio.

Estes impactos podem apresentar-se com aumento, sem efeitos ou com diminuição no valor de mercado:

- No caso dos aumentos no valor de mercado, não nos podemos alhear que mesmo que esses aumentos sejam considerados aceitáveis, esse acréscimo de dividendos não deve ser apenas aproveitado pelo agente privado que os promove, mas também pela comunidade.

Compete à Administração activar os meios necessários que tem ao seu dispor (através da fiscalidade e da negociação) para retirar daí contrapartidas económico-financeiras ou, eventualmente, enquadrar potenciais vantagens da construção de infra-estruturas ou edifícios de carácter ou interesse público.

Até porque, tendo em conta que o crescimento das cidades se realiza de forma moderada, é por demais evidente que a pressão das alterações vai no sentido do aumento da edificabilidade, com o intuito de um correspondente aumento do lucro, como refere Costa Lobo (1999: 6), para o caso português, "posso acrescentar que, os meus 10 anos de intensa actividade na administração central e mais de 20 anos ligado às questões de planeamento e controlo urbanístico ao nível municipal, em 99% das situações de conflito relativas a parâmetros urbanísticos utilizados tratava-se de questões do foro de interesses meramente especulativos fundiários por parte da iniciativa privada, pondo em risco o equilíbrio funcional dos espaços urbanos, isto é, abrindo precedentes para uma escalada no sentido da saturação e do congestionamento."

Os exemplos nesta matéria são inúmeros, desde variações pouco significativas, associadas a questões de pormenor com pouca relevância quanto a impactos na envolvente, até alterações de grande dimensão e proporcionais impactos, bem como pelo número e tipo de agentes interessados nesta mudança.

- A diminuição dos valores de mercado é um caso em tudo idêntico à implicação da diminuição da natureza funcional no valor de mercado, quanto aos interesses dos agentes envolvidos. Neste caso cada circunstância deve ser convenientemente ponderada pela Administração, tendo em conta que este tipo de alterações poderá ter implicações de tal forma negativas (em termos económico-financeiros) para si, que as mesmas não encontrem justificações plausíveis para poderem ser efectivadas.

5.1.2 – Beneficiários e respectivos benefícios

Tendo em conta a vontade de alterar o plano urbanístico, dado que esse desejo tem impactos tanto no espaço urbano (existente ou a criar), como em função do valor do mercado, e consequentemente para os interesses em jogo dos diversos agentes que nele actuam, há inevitavelmente beneficiários e respectivos benefícios decorrentes dessas ocorrências.

Na sequência da distinção estabelecida para os diversos agentes que actuam no território, da análise dos respectivos meios e interesses que possuem na execução urbanística, há alguns agentes que se destacam pela sua participação mais activa nessa vontade de mudança do que outros e mesmo naqueles existem alguns mais fortes ou com mais peso (na influência exercida sobre a Administração) do que outros. Quanto à Administração, é um agente que está sempre omnipresente, dado o seu papel de destaque em todo este processo.

Tendo em conta essa distinção de agentes, destacaremos o proprietário, o promotor-urbanizador e o promotor construtor, o futuro utilizador/cidadão e finalmente a Administração.

Não abordaremos em concreto as entidades financeiras, tanto de fundos privados como de fundos públicos, porque acabam por estar um pouco à margem destas vontades de alteração do plano urbanístico, tendo em conta que estão mais interessadas nas questões financeiras e nas respostas céleres da Administração, às suas preocupações.

a) – Interesses particulares

Proprietário

O proprietário, pela sua grande capacidade de expectativa e imobilismo, só actua (vendendo ou estabelecendo parceria) quando o benefício resultante da sua renda fundiária atinge os seus propósitos.

“Sem medidas concretas de urbanismo operacional, não será apenas porque um plano afecta um terreno à construção que o seu proprietário resolve dar-lhe esse uso, ou vendê-lo para o efeito” (Carvalho, 2003: 275). Mesmo que o plano urbanístico ou potenciais alterações lhe permitam atingir os seus objectivos, o proprietário não se sente obrigado a vender e isso não implica literalmente que venha a disponibilizar esse bem, até porque acredita que o solo, para além do valor potencialmente afectivo que possa ter para si, está sempre a valorizar-se financeiramente, daí a necessidade da actuação com outros instrumentos (fundiários e fiscais) capazes de o influenciarem a tomar essa decisão.

O proprietário espera que a ocorrência altere o plano urbanístico no sentido de lhe permitir uma mais-valia da renda fundiária e essa pode ser alcançada através da mudança de uso ou do aumento da edificabilidade. As questões de natureza funcional e de edificabilidade são portanto aquelas que mais influenciam os seus interesses, até porque, por exemplo, a passagem de um terreno rural para urbano ou urbanizável (ou vice-versa) implica não só uma mudança de uso, como também consequentemente um aumento na sua edificabilidade e ambas alteram a função de valor de mercado do terreno em causa (a sua propriedade).

Promotor urbanizador

O promotor urbanizador, bem como o intermediário de compra e venda de propriedades, pelas suas características de aproveitamento das oportunidades e tendo em conta a sua «inimizade» para com os planos-regulamento, são os agentes com maior capacidade interventiva junto da Administração para que os mesmos sejam alterados. É óbvio que essa capacidade depende do peso do promotor e da dimensão da intervenção que pretender levar a cabo no território.

Estes agentes têm interesses centrados em alterações de natureza funcional e de edificabilidade, em tudo idênticos aos dos proprietários. No entanto as suas dinâmicas, graus de importância e de influência sobre a Administração, apesar de muito diverso entre si, são superiores, à partida, aos dos proprietários.

Tratando-se de um grande promotor, que pretende uma intervenção de impacto equivalente na envolvente, tem, muitas vezes, a sua intenção de tal maneira elaborada, em fase de projecto ou ante-projecto de arquitectura, que é utilizada como estratégia complementar para «forçar» uma resposta favorável e célere por parte da Administração.

Neste jogo de forças, há situações em que o próprio desenvolvimento do pedido, a sua justificação como oportunidade a não perder e todo o trabalho de apresentação podem induzir a Administração numa resposta menos ponderada, com os respectivos riscos (posteriormente negativos) nos impactos da envolvente.

Por outro lado operações desta envergadura têm impactos consideráveis nas alterações do valor de mercado. Por isso compete à Administração uma particular atenção neste tipo de pedidos, para na eventualidade de aceitar tais alterações, condicioná-las das mais-valias daí resultantes ou ponderar convenientemente a respectiva execução das infra-estruturas pelo respectivo agente privado, para o bem da comunidade.

Como exemplo de uma situação em que este tipo de promotor pode retirar dividendos consideráveis, veja-se uma mudança de uma área rural que passa a urbana e nela se constrói uma grande superfície comercial ou de serviços. Não se pretende formular juízos de valor a favor ou contra tal tipo de operação (até porque falta todo o seu contexto (físico e sócio-económico-cultural como moldura de fundo), o que importa é verificar quais os impactos desta mudança na envolvente, quais as sobrecargas nas infra-estruturas públicas, que consequências acarreta no valor de mercado e quais as mais-valias (tanto económicas como em infra-estruturas), que deve realizar, não só para as suas necessidades, e que vantagens podem daí advir para a comunidade (e exigidas pela Administração).

No que respeita à natureza usufrutuária, é óbvio que o promotor-urbanizador pode ter interesses em usufruir de espaço que está, de uma maneira ou de outra, afecto a actividades ou espaço público. Não nos esqueçamos que o solo é escasso e o seu valor é elevado, principalmente em áreas urbanas centrais, onde por exemplo este tipo de concessões e a possibilidade de construir equipamento privados (ainda que de interesse colectivo) sobre espaço público, têm o seu valor acrescido pelo grande diferencial entre uma grande procura e uma reduzida oferta.

Promotor construtor

- Tendo em conta as características do promotor-construtor, desde o construtor de edifícios ao pequeno investidor, associado à construção da sua habitação, acaba por ter os mesmos interesses que os agentes anteriores e consequentemente os respectivos benefícios, acrescentando as alterações de natureza da forma urbana e de usufruto.

A este agente interessam-lhe particularmente mudanças de maior pormenor que o agente anterior. As suas preocupações tendem a subverter o plano urbanístico, muitas vezes, com pequenas alterações que lhe permitem mais-valias que poderão ter pouco impacto, quer urbano quer no valor de mercado em geral, mas que para ele, percentualmente à sua operação podem fazer a diferença entre agir ou aguardar por melhor oportunidade.

O promotor-construtor procura essas pequenas alterações, muito associadas à edificabilidade, grande parte das vezes ajudado ou incentivado pelo respectivo técnico.

Essas necessidades prendem-se, por exemplo, com questões: da redução de afastamentos entre construções; introdução de mais um piso recuado no edifício ou aproveitamento de vão de telhado para habitação autónoma, sem que seja considerado uma alteração de cêrcea; maior profundidade de construção; alteração da tipologia do edifício, com aproveitamento de questões de pormenor associadas a alterações a parâmetros construtivos; aumento da área de implantação ou da cave; etc.

Em termos da natureza de usufruto, para o promotor-construtor de maior dimensão, para além de situações que podem ser idênticas às do promotor-urbanizador, no pequeno promotor-construtor também pode haver a tentação de alargar o perímetro da cave do edifício, tanto sob a sua propriedade como sob domínio público, com vista não só a dar uma resposta às necessidades de estacionamento associadas à função ou funções do restante edificado, como pela possibilidade de propor ao mercado uma maior oferta e daí retirar maiores dividendos da sua operação.

“Healey, Davis, Wood and Elson (1982) dão ênfase à interacção mútua entre plano e o desenvolvimento do seu processo. O desenvolvimento do plano não é uma simples ferramenta para conduzir o controle do desenvolvimento. Esse processo consubstancia duas funções diferentes, dependendo da escala do investidor envolvido. Para os pequenos investidores, o plano é uma ferramenta para a organização das suas actividades; para investidores maiores, o plano é a base para a negociação com os planeadores. Isto significa que o controlo do desenvolvimento é um processo muito mais interactivo em que o plano é mais um dado no processo. Como resultado, os maiores ou mais sofisticados interesses no processo têm um papel de influência nos padrões do processo urbanístico (Rydin, 1994: 324).

b) – Interesses públicos / Colectivo

Futuro utilizador / Cidadão

O futuro utilizador, juntamente com o cidadão, são os agentes que, apesar de estarem à partida menos atentos às potenciais alterações urbanísticas, podem ser (até pelas suas características de consumidor final ou usufruidor), os que mais vão depender de qualquer mudança, tendo que conta que as mesmas irão repercutir-se tanto quantitativa com qualitativamente nos seus desempenhos e nos seus interesses.

Esses factores dependem da melhoria das condições urbanísticas propostas (aumentando ou melhorando infra-estrutura ou espaço públicos necessários, equipamento, etc.) ou vice-versa (ignorando as pretensões e necessidades da comunidade ou agravando-as).

Estes agentes podem ter um papel importante na defesa dos interesses da comunidade. Para isso devem estar bem preparados e conscientes da sua influência, não só através da participação eleitoral periódica, como pela sua capacidade reivindicativa, junto de quem os administra. Não esqueçamos que essa proximidade, para o bem e para o mal, é o principal elo de ligação entre o cidadão e Município. Esta vizinhança fortalece o cidadão, principalmente quando agrupado, prestigiando e potenciando o seu pleno exercício da cidadania - cujo termo provém da própria palavra cidade e que diz respeito ao direito do cidadão.

Administração Pública

A Administração Pública, enquanto duplo agente, de zelar pela "salvaguarda do interesse público associado à estruturação do território" (Pardal; Lobo; Correia, 2000: 8), tanto o do presente como o do futuro e enquanto promotora ou «gestora» das restantes participações, pode tirar partido das alterações urbanísticas em termos financeiro-económicos e de infra-estrutura pública.

Na sua (dupla) actuação pode retirar dividendos económico-financeiros para fortalecimento das suas receitas, contribuindo para a sua gestão diária e para fazer face às suas necessidades futuras, tanto para a manutenção das infra-estruturas urbanas, como para ter maior capacidade para poder providenciar as práticas executórias (de acordo com os seus objectivos); bem como através do aproveitamento de obras de urbanização, que sendo realizadas por terceiros, por virtude da aceitação das alterações, servem a comunidade.

A Administração Pública é o agente que controla as pretensões de alteração de qualquer plano urbanístico. Está omnipresente nos benefícios de todos os agentes (inclusive de si própria). Por isso deve aproveitar, não só as oportunidades que os agentes privados lhe possam propor, como também deve exigir contrapartidas perante essas ocorrências, dentro de princípios que beneficiem a sua comunidade.

Partindo desta base de que a Administração está atenta e consciente do seu papel, ela pode optar pela possibilidade de permitir alterações ao plano urbanístico: por um lado, com vista à máxima renda fundiária do respectivo agente privado, para daí também auferir benefícios proporcionais; por outro, ao exercer um controlo desses potenciais aumentos do valor do mercado, sem esquecer os respectivos benefícios, mas primando que daí não advenham impactos negativos na envolvente urbana que administra.

A primeira alternativa está mais próxima de interesses de mercado, colocando a Administração em similitude com um correspondente agente privado. Mas, como já referimos, "a subserviência da actividade de planeamento à lógica do mercado de modo algum provou ser a estratégia adequada a promover de forma sustentada a revitalização do processo de desenvolvimento económico" (Pires, 1995: 31).

A segunda via, assegura que a Administração não se confunde com um qualquer agente privado, enquanto duplo agente, de zelar pelo interesse público e destaca-a de interesses meramente económico-financeiros. Apresenta-se como a posição mais equilibrada e sagaz, para o conjunto de implicações dependentes de qualquer alteração ao plano urbanístico, porque introduz diversas variáveis, não só justificativas como de aferição - com vista a respeitar o bem público associado à estruturação do território - e é aquela que separa o interesse público geral de um interesse com preponderância da premissa económico-financeira; ou seja, apesar da sua importância, esta premissa não deve condicionar exclusivamente as demais variáveis em causa.

5.2 – Alteração dos planos urbanísticos em Portugal

Da leitura do quadro legal português, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, no seu Art.º 93.º, verifica-se que “os instrumentos de gestão territorial podem ser objecto de alteração, de revisão e de suspensão”.

Essa alteração pode decorrer: da evolução das perspectivas de desenvolvimento económico e social; da ratificação de planos municipais ou da aprovação de planos especiais de ordenamento do território que com eles não se conformem; e da entrada em vigor de leis ou regulamentos que colidam com as respectivas disposições ou que estabeleçam servidões administrativas ou restrições de utilidade pública que afectem as mesmas.

Quanto aos procedimentos para tais alterações, são apresentadas duas alternativas: a geral, que remete para o mesmo tipo de procedimentos previstos no caso da elaboração, aprovação, ratificação e publicação; e a que denomina como sujeitas a regime simplificado.

Na primeira, as alterações em causa implicam prazos longos, resultantes das diversas fases que têm de ser cumpridas, idênticas em tudo aos procedimentos da elaboração de um plano urbanístico.

Na segunda, estabelece quais as alterações sujeitas a regime simplificado (Art.º 97.º), nomeadamente: as alterações aos PMOT's decorrentes de incompatibilidades com a estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infra-estruturas e dos equipamentos de interesse regional definida em plano de grau superior e posteriormente aprovado; e alterações de natureza técnica que traduzam meros ajustamentos do plano (correções de erros materiais no regulamento ou representação cartográfica; acertos de cartografia; correções de regulamentos ou plantas determinadas por incongruências entre os mesmos; e alterações até 3% da área de construção em PU's e PP's.

Conforme afirma Fernanda Paula Oliveira (2004: 154), com este Decreto-Lei, “o legislador português esforçou-se [...] por tornar o processo de planeamento mais flexível, admitindo, em circunstâncias precisas, desvios ao princípio da hierarquia dos planos («Os princípios da Nossa Lei de Ordenamento do Território: da Hierarquia à Coordenação», *in* Ver CEDOUA, n.º5, 2000, p. 21 e ss.). Contudo o procedimento de revisão/alteração dos planos é demasiado complexo, tornando difícil a adequação das respectivas normas num espaço e tempo razoável a novas exigências de evolução da realidade social e económica. Nesta medida torna-se urgente meditar em novas formas de flexibilização dos instrumentos de planeamento.”

Mesmo esse «esforço», mencionado pela autora, está muito espartilhado quanto ao âmbito da margem de manobra permitida para alterações consideradas de regime simplificado. A margem permitida cinge-se a questões de pormenor, pouco relevantes e à possibilidade de uma alteração pontual, num parâmetro da edificabilidade.

Em contrapartida e apesar da existência de uma hierarquia de planos, onde os planos inferiores se conformam aos planos superiores, esse «esforço» tem maior ênfase no acto de ratificação dos planos urbanísticos, conforme o ponto 3, do Art.º 80.º, onde se admite que qualquer plano pode ser ratificado pelo Governo, mesmo quando não se verifique a conformidade devida, desde que seja objecto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da comissão de coordenação regional.

Mesmo estando estas alternativas preceituadas no âmbito da ratificação dos planos urbanísticos, não deixa de ser sintomática essa abertura, em particular nos casos dos PU's ou PP's, subalternizados que estão em relação ao PDM, de poderem ser ratificados, mesmo quando não verificada a conformidade devida e desde que respeitem as condicionantes mencionadas; até porque nesta possibilidade está implícito que, na realidade, o plano de grau superior é automaticamente alterado.

"No que concerne aos planos municipais de ordenamento do território, o legislador estabeleceu, claramente, uma relação de inferioridade hierárquica destes em relação aos planos regionais de ordenamento do território (artigo 23.º, n.º1, e n.º2, 1.ª parte).

"Trata-se, no entanto, de uma hierarquia *mitigada* ou *flexibilizada* na medida em que o artigo 80.º, n.º3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 380/99, admite expressamente que o plano director municipal possa contrariar as disposições de planos regionais de ordenamento do território. Para que tal aconteça é, no entanto, necessário que o plano director municipal em causa tenha sido objecto de parecer favorável da comissão mista de coordenação e da direcção regional do ambiente e do ordenamento do território, nestas circunstâncias, não obstante a incompatibilidade ou desconformidade, o plano director municipal pode ser ratificado, implicando a automática revogação das disposições constantes dos planos regionais de ordenamento do território afectados (artigo 80.º, n.º5, do Decreto-Lei n.º 380/99), devendo, na ratificação do plano director municipal, ser expressamente indicadas quais as normas do plano regional de ordenamento do território que são revogadas ou alteradas (artigo 25.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99).

"Eis uma forma de flexibilizar as relações entre planos regionais e planos municipais de ordenamento do território que nunca podia ocorrer à luz do quadro legal anterior às Leis de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo e do Decreto-Lei n.º380/99." (Oliveira, 2002: 16/17).

Na prática municipal, através dos diversos instrumentos executórios mencionados (licenciamento, parcerias, realizações directas, etc.), a sua actividade vai, por vezes, «alterando» os planos urbanísticos, de uma forma mais ou menos significativa consoante as figuras em causa, a sua longevidade e os respectivos conteúdos (mais ou menos flexíveis).

A «figura» do planeamento informal surge e justifica-se também por essa necessidade de agilização "de processos e procedimentos de gestão urbanística e a concretização de acções de urbanização" (Portas; Sá; [et al.], 1998: 30), que por vezes ao serem efectivadas no território, alteram efectivamente o respectivo plano urbanístico.

O problema existe porque, dentro de um quadro de alternativas possíveis, tão demorado ou tão diminuto, a alteração pretendida não tem um fundamento ou um suporte legal mais expedito, capaz de servir de base de confiança às intervenções urbanísticas e ao mesmo tempo incorporar mecanismos capazes de reagir, em tempo oportuno, às necessidades das dinâmicas de desenvolvimento.

Daí que para além da "possibilidade de o plano inferior contrariar a opção do plano superior, desde que se satisfaçam os princípios gerais ou opções fundamentais deste; a admissibilidade de derrogações ao detalhe do plano, desde que não se ponham em causa os respectivos princípios e exista a autorização de uma entidade superior, são caminhos possíveis no sentido da referida flexibilização. Acresce, com este objectivo, a existência de procedimentos simplificados de alteração. A necessidade de se estabelecerem modelos de flexibilização do planeamento assume particular importância quando o sistema se baseia em instrumentos de intervenção muito restritivos e bastante precisos, como acontece na maioria dos sistemas europeus (à excepção da Grã-Bretanha)" (Oliveira, 2004: 152/153).

No inquérito apresentado por Portas; Sá [et al.], 1998: 32), é referido que "foi por vezes sugerida a não fixação de modelos excessivamente rígidos e fechados de Planos Municipais de Ordenamento do Território. Alguns técnicos consideram incompreensível que não possam existir instrumentos de planeamento mais simples e operativos que concorram para a melhoria da gestão urbanística ao abrigo das determinações do P.D.M. Consideram que a questão da discricionariedade dos actos da administração se encontra controlada pelo conjunto de regras estabelecidas no P.D.M., pelo que não faz sentido a sujeição dos sucessivos planos municipais ao controle da administração central."

"Por outro lado, [...] é frequente a proposta de criação de uma figura legal que permita a formulação expedita de pequenas correcções dos Planos e a proposta de simplificação da tramitação dos processos de revisão dos Planos

através de uma responsabilização mais directa das estruturas autárquicas e de uma redução do papel fiscalizador da Administração Central.”

“Outra questão fundamental, repetidamente abordada, é a que se prende com a necessária rearticulação de todo o quadro legal em matéria de ordenamento do território e urbanismo. Consideram que a dar continuidade à publicação de legislação avulsa, desconexa e por vezes contraditória, sem que exista uma visão conjunta e intersectorial do quadro legal no que respeita ao ordenamento do território e, especialmente, à questão urbana, não se alcançarão resultados satisfatórios.”

Em contraponto a este exemplo, no inquérito realizado por Jorge Carvalho (2003: 365-404), às chefias dos serviços de administração urbanística de 16 municípios (capitais de distrito), “sobre as vantagens e desvantagens decorrentes da entrada em vigor do PDM e ainda [a] problemas da área do planeamento e gestão urbanística que tenham mantido inalterados. O inquérito era aberto, admitindo todas as respostas”.

Sobre as vantagens, prevalece uma opinião consensual de que a “ideia de que o rigor/transparência/uniformização de critérios, ou seja, a existência de regras, é uma vantagem para o processo da administração urbanística”, justificados pela “maior facilidade de emitir pareceres e da sua aceitação”. Nas vantagens há, ainda que escassas e avulsas (portanto negativas, segundo o autor), referências quanto à necessidade de desburocratização de processos, aos impulsos para a elaboração de instrumentos de mais pormenor e à perspectivação dos investimentos municipais.

Por outro lado, as desvantagens apontadas dizem respeito a questões de pormenor associadas a dificuldades cartográficas, enquanto bases desactualizadas para os planos urbanísticos e áreas excessivas de REN e consequente aumento de indeferimentos e potenciais conflitos com os respectivos interessados. Mas de uma maneira geral não são apresentadas grandes desvantagens na entrada em vigor dos PDM's em causa.

É óbvio que a maneira como foram conduzidos os inquéritos e os respectivos inquiridos, foram diversas entre si, mas mesmo tendo isso em conta numa comparação entre os mesmos, verifica-se que: no primeiro, é colocada mais a tónica no desnecessário controlo da Administração Central nas figuras de planeamento urbanísticos subsequentes ao PDM; e uma necessária flexibilidade dessas figuras, referindo mesmo como exemplo a crescente importância que teve o planeamento informal no desenvolvimento e na negociação urbanística em diversos casos; o segundo inquérito, reflecte que os respectivos técnicos municipais estavam mais preocupados com uma gestão mais expectante do que uma execução urbanística mais operativa.

Provavelmente tais posições são reflexo da diferença entre aquilo que é o desejo, de parte da Administração (políticos e alguns técnicos) e agentes privados mais interventores, de uma maior operacionalidade e abrangência do planeamento urbanístico, e uma prática mais agarrada ao acto de licenciar enquanto acto mais seguro, ou menos discutível, resultante de regras explícitas, “com maior facilidade de emitir pareceres e da sua aceitação por parte dos interessados” e menor probabilidade de serem questionadas por outrem.

5.3 – Alteração dos planos urbanísticos em Inglaterra

No caso inglês como já vimos, tendo em conta a tipologia dos planos urbanísticos, mais de natureza orientadora e estratégica, apoiado em técnicas de zonamento, estrutura e programáticas, é permitida uma maior flexibilidade no conteúdo das propostas urbanísticas. Em simultâneo, todo o sistema de planeamento urbanístico assenta nessa flexibilidade e intervém decisivamente no seu processo pela via da discricionariedade da decisão final.

A resposta à necessidade de alteração ao plano urbanístico está implícita em todo o sistema de planeamento, desde a sua natureza aos tipos de planos utilizados. Portanto essa questão não se coloca de maneira tão aberta, como uma necessidade premente, como diversas vezes é referida por autores portugueses em relação ao nosso caso, bem como nas entrevistas aos respectivos técnicos municipais.

Algumas das observações colhidas, no caso inglês, vão mesmo no sentido de existir uma margem de discricionariedade tal, que alguns autores fazem referência à necessidade de se criarem constrangimentos a essa flexibilidade (Booth, 1996).

As alterações aos planos urbanísticos ingleses resultam das directivas emanadas pela Administração Central e da interpretação da Administração Local, desde que devidamente justificadas.

Para o efeito há dois factores que contribuem consideravelmente para que este processo tenha, à partida, garantias de não ser defraudado:

- A primeira, é uma cultura de respeito escrupuloso pelo ambiente natural, existindo um controlo rigoroso às expansões dos perímetros urbanos, onde não existe a aceitação implícita de que a pretensão de urbanizar se aplica a todo o território.

" [...] na ideologia britânica a paisagem tem um peso enorme, um peso que não tem em Portugal. Se olharmos para Turner e Constable, rapidamente nos apercebemos de que pintam paisagens de uma forma muito dinâmica, concentrando e celebrando centenas de anos de tradição rural. E, se olharmos para o movimento "Garden City", apercebemo-nos facilmente de que a cintura verde desempenha um papel importantíssimo na prática de planeamento britânica. Na verdade, na Grã-Bretanha não há uma cidade que não tenha uma cintura verde" (Krugger, 2003: 193).

- A segunda, é um sistema judicial que, perante as reclamações, actua com prazos de resposta úteis e céleres.

Com a primeira, controla-se a especulação imobiliária, que está cerceada nas áreas onde, à partida, o âmbito da mudança de rural para urbano ou urbanizável permite maiores margens de lucro no valor de mercado.

Com a segunda, o sistema judicial para além de ser capaz de respostas rápidas, esclarecendo em tempo útil dúvidas sobre um processo que, pelas suas características e implicações, sabemos que é muito sujeito a subterfúgios, tem complementarmente uma acção desmotivadora aos potenciais prevaricadores.

Por outro lado existe uma preocupação constante na prática da monitorização dos planos, enquanto acompanhamento crítico da sua implementação e a avaliação de resultados, permitindo aferir novas necessidades.

E se na prática essas alterações são efectivadas através da negociação entre a Administração e o agente interessado, esses acordos reflectem preocupações e balizas próprias. Estudos em Inglaterra sobre os acordos realizados entre a autoridade local e o interessado privado concluem, primeiramente, que se destinam a travar a construção pretendida e têm como propósitos:

- Controlar o desenvolvimento urbano e restringir o seu uso;
- Negociar com base nas infra-estruturas e vias necessárias;
- Controlar e/ou promover espaços para estacionamento de veículos;
- Perspectivar áreas de reserva para espaço público urbano e para a paisagem (Healey 1995: 114).

5.4 – Formulação de critérios para a alteração aos planos urbanísticos

Neste capítulo tipificamos as alterações do conteúdo dos planos urbanísticos, procurando encontrar respostas sobre o que se pretende alterar, em que quantidade, quem pretende e beneficia com as mesmas, fazendo a síntese do anteriormente formulado:

- Natureza das alterações

Agrupamos as alterações, pela sua natureza em funcional, de forma urbana, de edificabilidade, de usufruto e de pormenor. Consideramos as duas últimas como as menos significativas e debruçamo-nos fundamentalmente sobre as três primeiras.

Verifica-se que estas alterações têm impactos e relações entre si, e impactos na envolvente e no valor de mercado. As alterações de edificabilidade, muito relacionadas com as outras duas, revelaram-se como as de maior impacto na mudança do valor de mercado.

- Beneficiários e benefícios

Qualquer alteração implica benefícios/prejuízos e tem beneficiários/prejudicados. Caracterizamos as relações dos diversos agentes com as alterações em causa, dando particular enfoque ao duplo papel da Administração - que controla as pretensões de qualquer alteração e está omnipresente nos benefícios/prejuízos de todos os agentes (inclusive de si própria). Daí que esse duplo papel da Administração não se deve alhear da importância do lucro na variação do mercado, para os agentes envolvidos e por isso deve aproveitar, não só as oportunidades que os agentes privados lhe possam propor, como também deve exigir contrapartidas a ocorrências consideradas desejáveis ou aceitáveis, dentro de princípios que beneficiem a comunidade que representa e administra.

- Comparação entre os quadros legais de Inglaterra e Portugal

Do confronto entre os quadros legais português e inglês verifica-se que o primeiro permite alterações aos planos urbanísticos, mas muito circunstanciais e de reduzido impacto. No caso inglês o seu sistema de planeamento discricionário consubstancia na sua prática a possibilidade de alterações desde que devidamente justificadas. No entanto, não encontramos neste caso um conjunto de regras preciso que balizem a possibilidade de alterar, mas sim propósitos genéricos que devem ser respeitados: controlar o desenvolvimento urbano; negociar com base nas infra-estruturas e vias necessárias; controlar e/ou promover espaços para estacionamento de veículos; e perspectivar áreas de reserva para espaço público urbano e para a paisagem.

- Inquéritos aos técnicos municipais (caso português)

No caso português apresentamos dois inquéritos, liderados por Nuno Portas e Jorge Carvalho, a técnicos municipais, em que sobressaem duas considerações: o primeiro refere a necessidade expressa de existir uma figura legal mais expedita, capaz de enquadrar alterações aos planos urbanísticos que a Administração Local entenda necessárias (com redução do papel fiscalizador da Administração Central); o segundo menciona o conforto, por parte dos técnicos municipais, da existência de regras que permitam decidir e minimizar possíveis reclamações.

Estes inquéritos, em parte contraditórios, revelam a necessidade de procurar saber se as duas visões podem ser assumidas como complementares, o que exige uma síntese operativa: por um lado, permitir a agilidade (flexibilidade) pretendida para a alteração do plano urbanístico; e por outro garantir a existência de critérios que consubstanciem as

posições técnicas, por vezes, de difícil de justificação e de grande responsabilidade, garantindo, com isso, algum suporte (regra) para a sua fundamentação.

Com base nesta síntese apresentada e numa perspectiva da defesa da flexibilidade do plano urbanístico, com vista a admitir ocorrências desejáveis ou aceitáveis, há que ter em conta que partimos do pressuposto que compete à Administração verificar a necessidade ou vantagem da alteração pretendida, com base: no impacto da ocorrência na envolvente (próxima, como na cidade ou em parte desta), que tanto pode ser físico como sócio-económico-cultural; na variação das mais-valias decorrentes das alterações pretendidas e respectivos beneficiários; e em critérios de aceitabilidade, que tendo em conta os interesses privados considerem sobretudo a primazia do interesse público.

Partilhamos a opinião daqueles que defendem que deve existir flexibilidade, mas com condicionantes que devem ser respeitadas (ou mantidas e muitas vezes reforçadas): primeiro, para que não se desacredite o próprio processo de planeamento urbanístico e, segundo, não se desvirtue o contexto (físico como sócio-económico-cultural) em causa.

Em síntese, o que se pretende é que a Administração Local possa alterar os planos urbanísticos, tendo em conta o respeito de determinados critérios e segundo determinadas condições.

5.4.1 - Critérios de avaliação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis

Com vista a estabelecer os princípios a respeitar pelas ocorrências em causa, para que possam ser consideradas desejáveis ou aceitáveis, apoiamo-nos no caso inglês, quando estabelece um conjunto de condições que devem estar subjacentes às condições impostas no controlo de processos.

Qualquer alteração ao plano urbanístico gravita em torno do impacto que essa ocorrência terá sobre o respectivo contexto, pelo que deve garantir-se que a mesma não deve ser aceite desde que quebre relações de:

- Equilíbrio de usos e sobrecargas na sua envolvente - questões no âmbito da funcionalidade;
- Harmonia entre o edificado e o espaço exterior (público ou privado e existente ou a infra-estruturar), na sua envolvente - questões no âmbito da forma urbana;
- Além disso não pode esquecer-se da importância de oportunidades excepcionais, associadas a propósitos sócio-económicos-culturais que sejam considerados importantes para o desenvolvimento da cidade (ou parte desta).

Portanto, para além dos dois impactos na envolvente (função e forma), há que considerar outra variável, dada a dimensão, a abrangência e a importância e até (por vezes) a excepcionalidade, que podem ter determinadas ocorrências pelos correspondentes impactos sócio-económicos-culturais mais abrangentes para o respectivo território.

Falamos de ocorrências que apresentam um grande peso no desenvolvimento dessas características e cujas actividades podem suscitar, em determinadas circunstâncias e perante as respectivas justificações, a alteração do plano urbanístico. São muitas das vezes oportunidades únicas para colmatar lacunas (a diversos os níveis), como também podem servir de motores de desenvolvimento urbanístico, consideradas como intervenções estratégicas e prioritárias.

Para o efeito realizamos um quadro que sintetiza a relação entre as diversas variáveis (funcional, forma urbana e sócio-económico-cultural) com os impactos na envolvente, propondo como critérios de aceitabilidade: o desejável, aceitável, hipotético e inaceitável.

O desejável é o critério que corresponde a ocorrências claramente positivas, ou seja, aquele que deverá ocorrer, em que deve ser promovida a alteração; o aceitável é aquele em que o resultado final é positivo, mas não tão claramente

como o anterior; o hipotético é uma situação em que o resultado entre as diversas variáveis é nulo, em suma é neutro e portanto talvez mereça ponderação enquanto hipótese, eventualmente no futuro; e o inaceitável é claramente negativo e portanto não deve ocorrer de maneira nenhuma.

	Impactos na envolvente																										
Funcional	+	+	+	0	+	+	-	+	0	0	0	+	-	+	-	0	0	+	-	-	-	0	0	-	-	0	-
Forma urbana	+	+	0	+	+	-	+	0	+	0	0	-	+	0	0	+	-	-	+	-	0	-	0	-	0	-	-
Sócio-económ. -cultural	+	0	+	+	-	+	+	0	0	+	0	0	0	-	+	-	+	-	-	+	0	0	-	0	-	-	-
Total	+++	++	++	++	+	+	+	+	+	+	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Critérios de aceitabilidade	+++ ++ D - desejável	+ A - aceitável	0 H - hipotético	<0 I - inaceitável
-----------------------------	----------------------	-----------------	------------------	--------------------

5.4.2 – Variações do valor de mercado decorrentes das alterações

As alterações de um plano urbanístico provocam variações do valor de mercado em relação à sua previsão inicial. Essas alterações podem estar associadas a questões de natureza funcional ou de forma urbana, mas são as razões de natureza da edificabilidade que interferem com mais presença e intensidade na variação do valor de mercado.

Esta pode ser, para o agente que as promove, positiva (com mais-valia), nula ou negativa (com menos-valia).

Perante as alternativas possíveis serem de aumento ou diminuição dos benefícios (previsíveis no plano) para os respectivos agentes envolvidos, a pergunta que se coloca é: - qual deve ser a atitude da Administração perante essa variação?

Tendo em conta o seu duplo papel de regular e promover, compete à Administração participar nessas mais-valias, tendo sempre presente o interesse público. Essa participação, desde que pública e transparente, pode ajudar a «credibilizar» o próprio processo de alteração do plano urbanístico, dado que o lucro de um determinado agente, desde que aceitável segundo determinados critérios e condições a respeitar, pode apresentar contrapartidas vantajosas para a comunidade. Por outro lado, caso resulte desta variação uma menos-valia para o agente implicado na alteração em causa, a Administração tem duas posições possíveis: optar pela indemnização ao agente prejudicado, segundo determinados critérios, que podem ser os da previsibilidade dos valores do mercado, ou percentagens da mesma; ou, no extremo oposto, não indemnizar, com base no argumento de que o agente teve uma oportunidade que não aproveitou em tempo útil e portanto não tem porque ser ressarcido da mesma. Qualquer destas posições terá que se reportar à legislação em vigor e poderá ser objecto de contencioso jurídico.

5.4.3 – Critérios de decisão para a aceitação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis

		Critérios de aceitabilidade			
		++ / +++	+	0	< 0
Variações do valor de mercado (Edificabilidade)	mais-valias	D	A c	A cc	I
	0	D	A	H	I
	menos-valias	D i	A	I	I

Critérios de decisão	D - Desejável sem condições	A - Aceitável sem condições A c - Aceitável c/ contrapartidas (33%) A cc - Aceitável c/ contrapartidas (66%)	H - Hipotético	I - Inaceitável
	D i - Desejável c/ indemnização			

O presente quadro - que se apresenta como referencial para a posterior análise do caso estudo – sintetiza a relação entre os critérios de aceitabilidade (de avaliação das ocorrências) e as variações do valor do mercado (edificabilidade), mencionadas no ponto anterior.

Os critérios de decisão para a aceitação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis, para o interesse público, seriam então precisados, de acordo com os respectivos critérios:

- Desejável, que é aquele cujo impacto seja claramente positivo, independentemente das mais-valias, pelo que deve-se proceder às alterações do plano urbanístico.

No caso de ocorrer uma menos-valia coloca-se a questão: - Deve ou não a Administração proceder à respectiva indemnização? E caso se considere que sim, qual o seu valor? Tendo em conta que estamos perante um cenário claramente desejável e com base num critério abrangente em que a Administração deve participar dessa variação de valor de mercado, somos de opinião que esta deve proceder à respectiva indemnização ao(s) agente(s) envolvido(s). O valor da mesma depende de uma série de circunstâncias e aí a negociação é uma via que a Administração pode explorar, com vista a minimizar os potenciais encargos em causa.

- Aceitável, que é aquele cujo impacto seja levemente positivo ou que, sendo nulo, podem advir mais-valias.

No caso de ocorrerem mais-valias coloca-se a questão: - qual a percentagem de participação da Administração nas mesmas? Com base em critérios de razoabilidade entendemos que deve participar em 1/3 dessas mais-valias nos casos em que o impacto seja positivo e 2/3 no caso do impacto ser nulo.

- Hipotético, que é aquele cujo impacto e mais-valias são nulas. Consideramos que estes casos não apresentam uma justificação para que se proceda a uma alteração do plano urbanístico. No entanto, pode-se considerar como uma potencial alteração a agendar numa futura revisão ordinária do plano.

- Inaceitável, que é aquele cujo impacto é negativo e portanto não deve se considerado como justificação para alterar o plano urbanístico. Incluímos neste grupo o caso em que o impacto é nulo mas com uma menos-valia, por se considerar que não estão criadas as condições razoáveis para sequer motivar os agentes para promover tal alteração.

6 – CASO EM ESTUDO – ANTE-PLANO GERAL DE URBANIZAÇÃO DE ESPINHO

6.1 – Ante-Plano Geral de Urbanização (PGU)

6.1.1 – Enquadramento

Nota histórica

A origem de Espinho deve-se à actividade piscatória, com referências a partir do século XVIII. Em 1807, era composto por um núcleo de pouco mais de uma centena de pescadores que, então, construíram a primeira Capela da N. Sr^a. da Ajuda.

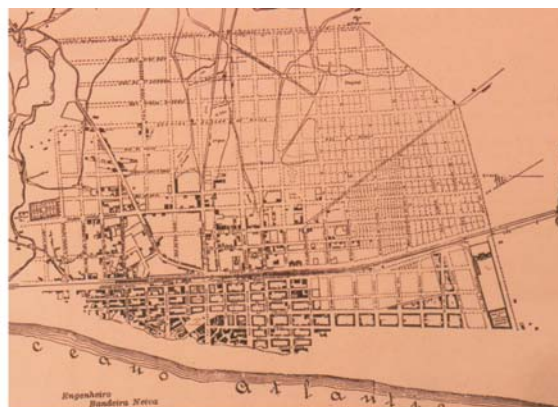
Por volta de 1830 várias famílias abastadas do concelho da Feira escolheram Espinho para aí passarem a época de verão, dando início à praia de banhos, que se desenvolveu rapidamente com a construção da Linha de Caminho-de-ferro do Norte, que liga Lisboa ao Porto, em 1827. Em 1867 foi inaugurada a Linha do Vale do Vouga, que ligava Espinho a Aveiro e a Viseu (actualmente a ligação vai até Oliveira de Azeméis).

Em 1883 há registo de 700 fogos de residência permanente em Espinho.

Os avanços do mar já são referidos nessa época, com início das primeiras obras de protecção em 1909 e com a construção dos primeiros esporões em 1911.



Planta de 1870



Planta de 1901

O primeiro levantamento conhecido de Espinho foi feito em 1870 (pelo Eng.^o José Bandeira de Melo), que deu origem à aprovação da Planta de Espinho, levantada à escala 1/5.000, pelo Eng.^o Augusto Júlio Bandeira Neiva, que faz parte das peças desenhadas do PGU (Cartograma n.º1).

Nesta planta, verifica-se a sua designação como a “Planta da praia, freguesia e concelho de Espinho”, levantada e oferecida pelo Engenheiro Augusto Júlio Bandeira Neiva, aprovada em sessão da Câmara Municipal de Espinho, em 31 de Janeiro de 1900 e pela Comissão Distrital, em sessão de 9 de Fevereiro de 1900 e publicada na Gazeta de Espinho, de 9 de Junho de 1901 (n.º 23).

É apresentada à escala 1:5.000 e na sua legenda estão referidas as construções existentes até 1899 e entre 1900 e 1901.

Da sua análise, destacam-se: a demarcação da linha de costa, onde se verifica um recuo de aproximadamente de 150 a 200 m em relação ao estado actual; o traçado da malha urbana existente à época entre a Linha de Caminho-de-ferro e o areal; o traçado desta Linha e a respectiva Estação de comboios; um núcleo de edificações próximo do mar (até 1900), com implantações algo irregulares em relação à malha geral; e a Real fábrica de conservas Brandão Gomes no extremo Sul, que define o respectivo limite da povoação.

De registar a construção desta fábrica em 1894, pela sua importância económica para a região e dimensão física no núcleo urbano da época que, segundo alguns autores, terá sido uma das razões para elevar Espinho à categoria de Concelho.

Nesta planta já está proposta a quadricula, como prolongamento da malha reticulada do núcleo central, tanto a Este da Linha, como a Oeste da mesma, na expansão urbana para Sul, até à Fábrica Real Brandão Gomes, que poderemos considerar como um plano-estrutura, enquanto matriz para o desenvolvimento urbano.

Nesta proposta de malha, estão demarcados os caminhos existentes na época, cujos traçados irregulares não eram coincidentes com a proposta de novos arruamentos, à excepção da actual Rua 62, que se manteve até aos nossos dias, com o seu traçado «oblíquo» em relação à restante ortogonalidade das ruas.

A Este da Linha de Caminho-de-ferro também existem alguns edifícios de habitação assinalados, localizados de forma dispersa, mas respeitando os alinhamentos decorrentes do traçado da malha urbana proposta.

Ao nível dos equipamentos, estão demarcados a estação de Caminho-de-ferro, capela da N. S.^a da Ajuda, cemitério, matadouro (adjacente a este) e o recinto da feira (localizada a nascente da povoação, relativamente afastada do núcleo de construções existentes); bem como os edifícios da Assembleia (edifício da Câmara Municipal) e do Mercado. Os primeiros existem na actualidade e mantêm as suas funções, enquanto os segundos foram entretanto demolidos.

Também estão assinalados edifícios de actividades privadas, consideradas importantes para a época, nomeadamente os hotéis (do Porto, Universal, Particular e Bragança) e o café Chinez, entretanto demolidos.

Há referências a dois espaços de reserva para equipamentos, nomeadamente os quarteirões destinados à Igreja (1902/1916) e ao Parque (1940), actual Parque João de Deus, em frente à Câmara Municipal.

Por fim, estão assinalados outros espaços reservados a equipamentos a construir, mas que, pelo grafismo apresentado, tudo leva a crer que tenham sido designados posteriormente à realização da planta, mas que merecem menção: os Paços do Concelho (1944), Largo da Igreja e Hospital (1956), que entretanto foram construídos e se encontram hoje com os referidos usos.

Nesta planta constam a designação das ruas, tanto as existentes como as perspectivadas, designadas através de nomes, cuja toponímia estava muito associada a referências da monarquia, da actividade piscatória, características geográficas locais e personalidades ilustres da época.

Desde a República que as ruas passaram a ser designadas por números, seguindo o valor par crescente de Oeste (junto e paralelas ao mar) para Este e ímpar (perpendiculares ao mar), de Norte (limite do Concelho) para Sul.

Situação geográfica

À época em que o PGU foi elaborado, a Vila de Espinho situa-se a sul do Concelho de Vila Nova de Gaia, a uma distância de aproximadamente 19 km do Porto, 12 km da Vila da Feira (Santa Maria da Feira), 16 km de Ovar, 31 km de Estarreja e 51 km de Aveiro.

A área de intervenção do Plano é enquadrada por duas linhas de água, a Norte e a Sul, respectivamente as ribeiras do Môcho e de Silvalde.

A pendente do território é suave, na ordem dos 4%, de Este para Oeste.

Actualmente encontra-se complementada com novas acessibilidades, nomeadamente a auto-estrada A29 (antigo IC1, de 1995), que estabelece a ligação do Porto a Estarreja (com nó na A1) e o Itinerário Complementar IC24, que liga a cidade à A1 (Lisboa-Porto).

Actividade económica

Em termos demográficos e de uma análise comparativa da sua evolução, entre o período de 1930 a 1960, entre os concelhos de Espinho e os concelhos limítrofes (Gaia, Feira, Ovar) e o Continente, verifica-se que o concelho em estudo apresentava um crescimento populacional superior aos restantes.

Por outro lado comparando as densidades populacionais entre os concelhos em causa, Espinho apresentava os valores mais elevados, nomeadamente 10,47 hab/ha, Ovar com 2,197 hab/ha, Feira com 3,975 hab/ha e Gaia com 9,431



hab/ha. Para isso contribui a reduzida dimensão do concelho e a densidade habitacional da Vila, de 63,8 hab/ha (9.381 hab/146.844 ha.).

Da análise dos sectores de actividade do Concelho, resumidamente, destacam-se a importância do turismo, com um carácter mais sazonal da época balnear, com decréscimos no número de indivíduos envolvidos nas actividades primária entre 1930 e 1960, valores estacionários na actividade terciária (comércio e serviços) e aumentos no turismo. Desse período há registo de aumentos na função administrativa e do ensino.

Quanto ao destaque da actividade turística à época, especialmente durante o período estival, que implica uma população adventícia considerável, associada à praia, casino, piscina, campo de golfe, aos cafés e esplanadas, etc., em sintonia com os acessos viários existentes (Estradas Nacionais 109, 109.4, e 326, com ligações, respectivamente, nos sentidos Norte-Sul, Sudeste e Este), para além das Estradas Municipais de carácter mais local e das Linhas de Caminho-de-ferro (do Norte e do Vale do Vouga).

6.1.2 – Descrição e caracterização

O Ante-Plano Geral de Urbanização da Vila de Espinho foi concluído em 1967 (inquérito público entre 29-12-1967 e 31-01-1968), aprovado em reunião de Câmara de 04 de Abril de 1968, com registo e publicação em Diário da República em 1992/10/02, com declaração do despacho do Ministro das Obras Públicas de 1973/10/06, exarado na sequência do parecer do Conselho Superior de Obras Públicas, n.º 3.947, de 1973/04/03, publicado em D.R (Anexos 2 e 3).

Da análise dos seus elementos e da consulta de alguns processos de licenciamento anteriores a 1967, verificou-se que o mesmo demorou alguns anos a ser elaborado (não tendo sido encontrada a data precisa do seu início), bem como entre a data da sua aprovação pela Administração Local e a sua aprovação por despacho do Ministro, decorreram 5 anos, acrescido que o mesmo só foi publicado em D.R. 23 anos após a sua aprovação. Estes factos influenciaram a sua própria evolução pela introdução de alterações no decurso do tempo.

Tendo em conta estas particularidades que prolongaram no tempo a publicação do PGU em D.R., tomamos o plano urbanístico a partir da data da sua aprovação pelo Município (1968), tendo em conta que a partir da mesma (apesar de não ter sido publicado) o PGU era realmente o plano urbanístico sobre o qual era feita a gestão e a execução urbanística da cidade, sem nunca ter sido posto em causa no seu todo, nem solicitada a sua revisão. A confirmá-lo, ainda hoje é o plano para a gestão urbanística da Administração Local na cidade.

Mesmo sendo um caso atípico no quadro legal português, o PGU, constitui um bom caso de estudo, uma vez que sendo genericamente aceite por todos os agentes envolvidos, permitiu que nele fossem sendo introduzidas alterações ao longo do tempo.

Da consulta do PGU, verifica-se a existência de peças escritas justificativas, denominado "Inquérito e análise" e as peças do plano urbanístico compostas por peças desenhadas e escritas, com destaque para as suas peças fundamentais (plantas de zonamento e de cérceas) e o regulamento.

Da leitura do relatório "Inquérito e análise", destacam-se as principais características da área de intervenção: a existência de um núcleo central, constituído por uma malha urbana em retícula ortogonal de ruas, em resultado do traçado delineado na Planta de 1901, que define quarteirões, considerado pelo seu autor: "o seu traçado simplista, em forma de xadrez, sem diferenciações que lhe imprimam um carácter próprio, [o que] dá a este aglomerado uma quase repetição que se estende praticamente a toda a área da Vila" (págs. 22-23); o comércio local quotidiano e da feira semanal (1894); o turismo associado à época balnear (praias, piscina e golfe) e ao casino; as ligações ferroviárias

(Linha do Norte e do Vale do Vouga) e ligações viárias fundamentalmente ao Porto; a barreira criada pela Linha do Norte, entre a «zona central» e a «zona da beira-mar»; preocupações de higiene e salubridade públicas quanto a casas insalubres, principalmente no bairro piscatório e junto à praia; e a localização individualizada e anárquica de indústrias, principalmente a Sul.

As propostas do PGU têm como base uma previsão do desenvolvimento populacional para 1990, partindo de 14.630 habitantes de 1965, para uma população estimada de 23.622 em 1990. Actualmente a população ronda os 22.500 habitantes.

A proposta do PGU está apresentada neste relatório com a seguinte divisão das características abordadas: comunicações externas; comunicações internas; zonas urbanas; organização; demolições; zonamento geral; instalações de interesse público; conclusão. No mesmo é apresentado um conjunto de prioridades de realizações e seu faseamento, nomeadamente: vias principais; zonas de expansão; e equipamento para ensino.

O levantamento da realidade existente à época, ao nível do número de pisos das edificações, verifica que a altura máxima, à época, era de 4 pisos acima do solo, com as seguintes percentagens: r/c com 47,7%, r/+1 com 47,8%, r/c+2 com 3,8% e r/c+3 com 0,4%.

Caracterização

O PGU aplica, em termos de tipologia, as técnicas do plano-zonamento e do plano-estrutura, e a sua natureza é reguladora ou regulamentar.

Plano-zonamento

O PGU é um plano-zonamento, tendo em conta que apresenta as propostas para a organização e uso do solo através de zonas, claramente discriminadas e regulamentadas. Não esqueçamos que o enquadramento legal e da prática da época assim o indicava e indiciava.

Na sua planta de zonamento (Cartograma n.º 29) encontram-se definidos os diversos usos, que nos propomos agrupar e apresentar, para uma melhor compreensão, por núcleo urbano (existente), expansão a Este, expansão a Sul e entorno destas expansões:

a) - No núcleo urbano existente (a Oeste da Avda. 32, de 2001) - coincidente com a planta de cêrceas (que estabelece o número máximo de pisos admissíveis) -, onde são propostas as: «zona de habitação existente» e «zona de habitação a completar» (a Oeste da E.N.109 / Avda. 24); «zona residencial existente» (entre as Avdas. 24 e 32); «zona central» (núcleo mais central compreendido pelas Ruas 8,15, 35 e 22); «zona da beira-mar» (a Oeste da Avda. 8); a «zona a sanear» (compreendida pelas Ruas 2, 35, 39 e Avda 8, em torno do Campo de Futebol do Sporting Clube de Espinho, entre a Linha de C.F. e o areal); a «zona desportiva a criar», a Norte da Ribeira do Mocho; e «novo traçado do caminho-de-ferro (estudo D.G.T.T.).

- As «zonas de habitação existente», conforme são designadas no regulamento, “dizem respeito a zonas urbanas centrais e adjacentes, onde se situam, a par da habitação, actividades do sector secundário e terciário” (Art.º 2.º / Regulamento). O uso autorizado é preferencialmente de habitação, não permitindo a ampliação das indústrias existentes nessa zona.

- As «zonas residenciais existentes», em tudo idênticas às anteriores, apenas com uma referência a uma “ocupação habitacional mais acentuada” (Art.º 4.º / Regulamento).

- A «zona central», uma área mais restrita em torno do centro administrativo, comercial e religioso, englobada pela anterior, mais restritiva no que respeita à não permissão da actividade industrial (Art.º 21.º / Regulamento).

- A «zona da beira-mar» "destina-se à valorização da zona turística" (Art.º 22.º / Regulamento) e restringe as intervenções urbanísticas a obras de conservação e reconstrução. Nesta zona é prevista a possibilidade de demolições e reconstruções, desde que precedidas de um Plano Parcial, que não poderá ter uma área de intervenção inferior a um quarteirão. Esta zona destina-se à criação de esplanadas, equipamento turístico e estacionamento, com prévio Plano Parcial.

- A «zona a sanear», que é aquela em que os edifícios apresentam piores condições de habitabilidade, restringindo-os à possibilidade de obras no "estritamente indispensável para acudir a problemas de segurança ou de pequena conservação" (Art.º 23.º / Regulamento).

- As restantes zonas associadas a espaços verdes públicos destinam-se a esses fins lúdicos e permitem edifícios, desde que "estritamente complementares ao apoio da população que procura estes lugares para descanso e entretenimento" (Art.º 10.º / Regulamento).

Para além destas zonas, de maior dimensão e unidade, são apresentadas diversas zonas, pontuais entre si, associadas a espaços públicos, verdes ou de equipamentos, nomeadas de: «zona de jardim público existente», «zona de jardim ou esplanada pública a criar», «edifício ou local público ou de interesse público», «zona a arborizar».

Uma palavra de destaque para as Linhas de Caminho-de-ferro do Norte e do Vale do Vouga:

- A no Norte, primeiro, pela sua importância no desenvolvimento urbano de Espinho; segundo, pela sua presença física no território, enquanto barreira entre o lado Este e Oeste da Linha, com implicações negativas na relação urbana com a praia e da descaracterização daquela; e, por último, pela hipótese levantada da alteração de traçado da Linha, trasladando-a aproximadamente 500m para Este, sobre terrenos que entretanto foram sendo expropriados para esse fim, maioritariamente de propriedade da C.P. Esta alteração resulta dos potenciais conflitos surgidos pelos avanços do mar e determinadas necessidades da C.P.

Um parecer da própria C.P. aponta no sentido de mudar o traçado da Linha, tendo em conta questões urbanísticas, como de carácter ferroviário (por exemplo, a existência de diversas passagens de nível e os conflitos resultantes dos seus atravessamentos, a necessidade de passagens superiores para peões e viaturas, etc.), "entre os muitos apontados, [...] a impossibilidade de se construir um edifício em condições para a estação de passageiros" (Parecer do Conselho Superior de Obras públicas, n.º 2.487, de 26/10/1952 *in* págs. 33-34, Relatório "Inquérito e análise" do Plano). De referir que o novo traçado previa a nova Linha em "trincheira", no atravessamento urbano, com vista a minimizar o seu impacto no território.

Daí que o PGU proponha o aproveitamento desta mudança de traçado para: prever um novo local para a construção de raiz de uma estação mista, ferroviária e de camionagem (nos quarteirões compreendidos pelas Ruas 20, 23, 27 e Avda 24); e o aproveitamento do canal existente da ferrovia com a proposta de uma «via panorâmica», como infra-estrutura capaz de permitir um maior acesso de viaturas à beira-mar ("atractivo turístico"); para além das vantagens urbanísticas pelo desaparecimento da barreira existente.

- Da leitura da planta de zonamento, dado que não há quaisquer referências nos elementos escritos à alteração de traçado da Linha do Vale do Vouga, verifica-se que é proposta a sua alteração de traçado no seu tramo a Norte. Tendo em conta a supressão da sua estação em Espinho, depreende-se que esta Linha coincidiria ou seria paralela ao novo traçado proposto da Linha do Norte, com eventuais acertos, garantindo a continuidade com a Linha do Vouga existente mais a Sul do núcleo urbano.

A planta de cérceas (Cartograma n.º 34), em complemento à planta de zonamento, apresenta:

- O número máximo de pisos admissíveis, que variam entre o rés-do-chão e o r/c+5, com algumas situações com mais um piso recuado;

- A remodelação de alguns quarteirões a longo prazo, através de planos especiais, que são fundamentalmente os quarteirões situados a Oeste da Linha de Caminho-de-ferro, nomeadamente:

- Um primeiro conjunto, compreendido pelos quarteirões entre as Ruas 2, 13, 17, 19, 4 e Avda 8, que diz respeito aos quarteirões onde hoje se localizam o Hotel Praia-golfe, dois centros comerciais (estando um deles desactivado), dois parques de estacionamento subterrâneo, sendo um sob o centro comercial em funcionamento (com parte sob domínio público) e outro sob a esplanada central (espaço de domínio público), e a esplanada central.

- O segundo, que compreende os quarteirões junto à praia (entre as Ruas 2 e 4), que vai das Ruas 19 à 35. Há também um quarteirão a Norte, isolado, entre as Ruas 5, 6, 7 e Avda. 8 («zona da beira-mar»).

- Um terceiro, que compreende o núcleo de quarteirões a Sul da Rua 35 (entre as Rua 2 e Avda. 8), até ao respectivo limite da cidade a sul («zona a sanear»).

De mencionar que a planta de cérceas não dá qualquer indicação em relação aos quarteirões ocupados pelo Casino (Ruas 6,17 e 19 e Avda. 8) e Hotel (Ruas 6,19 e 21 e Avda. 8), pelo que se presume que os mesmos eram dados como aceites e sem a previsão de expansões.

b) - A área que denominamos de expansão a Este, onde são definidos as: «zona residencial existente»; «zona residencial a criar»; «zona residencial com espaço público»; «zona desportiva a criar»; para além dos «locais para edifício público ou de interesse público», «jardim ou esplanada pública a criar» e «zona rural».

Esta área de expansão estava associada a diversas intervenções previstas, dependentes de um conjunto de planos parciais, devidamente discriminados e estabelecidos por prioridades.

A planta de cérceas para esta área (Cartograma n.º 33) apresenta directivas muito genéricas para os estudos a desenvolver nas áreas de expansão, nomeadamente: planos de conjunto aprovados; tipologias propostas (habitações unifamiliares, habitações tipo unifamiliar e edifícios torre); e estudo de volumes e implantação.

c) - A área que denominamos de expansão a Sul, que se destina quase exclusivamente à «zona industrial» (apenas «aceitando» um pequeno núcleo residencial existente), segundo uma lógica de segregação de funções, também apoiada em planos parciais a desenvolver futuramente, segundo prioridades definidas.

Curiosamente a zona industrial (2.ª fase) encontra-se prevista sobre o canal reservado ao «novo traçado do caminho-de-ferro (estudo da D.G.T.T)», como que antevendo (ou pouco crente) na mudança da Linha do Norte.

O regulamento é muito genérico, nestas duas áreas de expansão, delegando as respectivas condicionantes para a elaboração de planos urbanísticos subsequentes.

d) - O entorno a Este e a Sul destas duas áreas de expansão, junto aos limites do PGU, eram destinadas à «zona rural», «zona de parque» e «zona *non aedificandi*», com base no apresentado nos objectivos do PGU, no relatório “Inquérito e análise), nomeadamente «fomentar a expansão urbana mas contrariando a tendência para a dispersão que actualmente se faz sentir. A dispersão de carácter suburbano é considerada como prejudicial a um conveniente ordenamento urbanístico e de reflexos administrativos negativos».

A excepção é um núcleo a sudeste, que prevê uma «zona residencial com espaço público», associada ao centro da Freguesia de Silvalde, apoiado num conjunto de edifícios existentes à época.

De referir que existe uma discrepância entre o limite de intervenção do PGU publicado em D.R. (principalmente a Nordeste) e o que se encontra colorido na planta de zonamento, pelo que optamos nos elementos em anexo a indicação das duas situações, tomando como referência a Este a barreira recentemente estabelecida pela A29.

Plano-estrutura

A técnica utilizada de plano-zonamento encontra-se complementada pela de plano-estrutura, tendo em conta que é introduzida no PGU: uma hierarquia de vias propostas, com um desenvolvimento de desenho aprofundado para a escala apresentada; e a previsão de vias secundárias, importantes para os planos subsequentes a desenvolver nas áreas de expansão.

Uma chamada de atenção, para o facto da nossa análise não incidir nas alterações aos PP's que foram realizados para a respectiva área do PGU, tendo em conta que o elevado número de planos elaborados, os seus diversos conteúdos, as respectivas especificidades e relações temporais, são muito variadas e estão num nível diferente que as alterações ao PGU.

Pretendemos comparar, genericamente, a relação entre os PP's e o PGU, quanto às estruturas viárias a criar, tendo em conta que o zonamento foi na generalidade respeitado.

Em relação aos PP's posteriormente realizados para estas áreas de expansão, há um primeiro conjunto a destacar, que foram prática ou totalmente executados e que tiveram o respectivo impacto urbano, nomeadamente, na área de expansão a Este:

- No PP do Liceu, a Norte da Rua 19, a estrutura viária proposta é ortogonal, apoiada entre as ruas existentes. O PGU não definia uma nova estrutura para esta zona, apenas delimitando-a na totalidade como «local para edifício público ou de interesse público» e cuja escola secundária veio a ser realizada, mas com menor dimensão;

- Nos PP's da zona da Escola do Ciclo-preparatório, de Anta e do Souto, que junto abrangem as área a Este da Avda 32, entre as Ruas 19 e 33, em que a estrutura é genericamente respeitada. No primeiro PP houve um aumento considerável da área destinada ao respectivo equipamento em detrimento de «zona residencial a criar», mas sem alterações quanto à estrutura.

- O Plano Urbanístico da Via Central, que engloba estudos anteriores e proposta do tratamento dos quarteirões envolventes da Avda. 32 (a Este e Oeste), em que a estrutura viária respeita a proposta no PGU, com um ligeiro acerto, no aumento de espaço público a Este e Sul da Piscina Municipal;

Na área de expansão a Sul, abrangida pelos PP's da Zona Industrial (fases 1, 2 e 3), a estrutura viária seguiu a proposta do PGU, de desenho ortogonal, na continuidade da malha urbana existente, mas com os quarteirões desencontrados nas ruas perpendiculares ao mar; tendo sido executada a primeira e segunda fases, e grande parte se encontrar edificada.

Nos PP's entre a Rua 33 e o Parque da Cidade, as edificações foram sendo realizadas sobre vias existentes e, quanto à estrutura, há uma relação de respeito deste para com o PGU.

Em relação às vias principais propostas no PGU, os seus traçados estão de tal forma desenvolvidos (tanto pelos perfis longitudinais como transversais), que são previstas soluções para as respectivas inserções com a malha urbana existente.

Em síntese a elaboração dos PP's, na generalidade e com alterações que poderemos considerar de pontuais, seguiu as indicações de estrutura do PGU.

A proposta destas vias estruturantes, reflecte esse grau de aprofundamento e tem em conta as respectivas necessidades, estudos anteriormente realizados e o aproveitamento de oportunidades, nomeadamente a hipótese de alteração de traçado da Linha de Caminho-de-ferro do Norte.

Da análise dos desenhos complementares, nomeadamente, o «Esquema das vias principais» (escala 1/5.000), «Perfis transversais das vias principais» (escala 1/100) e extracto do «Ante-projecto da variante à E.N.109 – entre Miramar e Espinho» da Junta Autónoma das Estradas (JAE), (escala 1/2.000), (respectivamente os Cartogramas n.ºs 30 a 32), verifica-se a proposta de 4 vias estruturantes:

- Uma circular à cidade, que coincide com a área de intervenção do PGU. Actualmente apenas se encontra realizado o tramo de ligação a Norte da Rua 19 com a E.N. 109;

- A Variante à E.N. 109 (actual Avda. 32), que atravessa a cidade no sentido Norte-Sul e que tinha como objectivo substituir o traçado da E.N. 109, trasladando-o para Este, retirando o trânsito mais pesado e em maior quantidade do centro urbano.

O seu desenho já previa preocupações quanto ao respectivo atravessamento urbano, através da proposta de uma via rápida, de perfil apropriado, desnivelada (a uma cota inferior) com a restante rede viária secundária e com a proposta de 4 acessos desnivelados com a malha viária da cidade.

Actualmente encontra-se realizada entre a E.N. 109, tanto a Norte como a Sul, mas o seu traçado é em tudo idêntico ao da actual Avda. 24, de nível com a cidade, processando-se nos dois atravessamentos com a respectiva rede viária, através de rotundas (nas Ruas 19 e 33);

- Uma terceira via, denominada «via turística das praias», que aproveitava o canal da Linha de Caminho-de-ferro do Norte a desactivar, para completar o anel com a circular prevista em torno da cidade, que não foi realizada, tendo em conta que o traçado da respectiva Linha não foi alterado.

- A quarta e última, denominada «via industrial», que ligava a «zona industrial» prevista com um quinto nó, proposto a Sul da variante à E.N. 109. Não foi realizada e hoje a «zona industrial» (com uma predominância em actividades de armazenagem, oficinas/stands de automóveis e serviços) apoia-se fundamentalmente no prolongamento da Rua 20, com ligação à E.N.109.

Natureza do Plano

A natureza do Plano é reguladora, comprovada pela análise do seu regulamento.

Este encontra-se organizado segundo as diversas zonas propostas no PGU, com condicionantes quanto aos usos permitidos e usos proibidos que cada uma das zonas pode admitir.

No regulamento, no capítulo das «Condições gerais do plano», são estabelecidos parâmetros construtivos a respeitar, nomeadamente: implantação e profundidade dos edifícios; afastamento entre fachadas posteriores e laterais; logradouros; construções de anexos; muros de vedação; saliências; número de pisos (complementada pela planta de cêrceas), etc., que têm esse propósito de regular as pretensões.

Essa característica de regulação está também claramente explícita nas tabelas incluídas na planta de zonamento, que discriminam: os planos parciais a realizar, (19, com as áreas de intervenção delimitadas na planta e respectivas designações) e as actividades económicas (existentes e a criar), agrupados por indústria, comércio, administração, religião, ensino, espectáculos, desporto, saúde, segurança e comunicações.

Por último, da consulta de alguns processos de licenciamento, anteriores ou contemporâneos ao PGU, nomeadamente, os processos do Hotel Praia-golfe, Centro comercial Solverde (a Este) e em particular o do Café-bar e turismo (actual

Restaurante Marisqueira), localizado na esplanada à beira-mar (1.^a fase), de 1965, verificou-se a existência de uma planta anexa denominada «Plano regulador».

Esta planta, não aparece nos elementos do PGU e o facto de pelo menos existir em 1965, indicia que é anterior ou contemporânea a este plano. A mesma compreende a área de intervenção do PGU, é apresentada à escala 1/25.000, subdividida em 12 sectores, onde se presume, eram estabelecidos determinados objectivos ou prioridades a cumprir.



6.2 – Execução Urbanística

6.2.1– Agentes, meios e tipificação de interesses

Na sequência do critério seguido para o conjunto de agentes que intervêm no território, podemos discriminar e especificar os diversos agentes que actuam na área de intervenção do PGU:

Administração

O Município mandou elaborar o PGU, em sintonia com o enquadramento legal da época, de acordo com os objectivos traçados (turismo, expansões - habitacional e industrial -, acessibilidades, segregação de funções e melhoramentos urbanos) e durante a sua execução urbanística, adoptando-o como matriz de trabalho, mesmo na elaboração dos PP's subsequentes, que foi adaptando conforme as necessidades, as oportunidades e as pressões a que foi sujeita.

Cabe aqui referir, a título de exemplo que, da pesquisa efectuada, muitas das alterações ao PGU resultam de propósitos de determinados agentes privados, apoiados em estudos elaborados pelos respectivos técnicos que, regra geral implicaram aumentos de edificabilidade e que eram aprovados pela Administração, algumas vezes contra parecer técnico. Estas situações tinham como agravante que se tornavam antecedentes a respeitar e condicionavam futuras tomadas de posição por parte da Administração, em áreas contíguas ou vizinhas às mesmas a estas.

A Administração Central, principalmente nas entidades ligadas às acessibilidades, primeiro através da representação da CP, pela importância dos diversos desenvolvimentos das Linhas de Caminho-de-ferro (mais a do Norte que a do Vouga, pelos respectivos graus de importância no desenvolvimento e impacto urbano); em segundo lugar, a antiga JAE, pela construção do Itinerário Complementar 1 (IC1), actual Auto-estrada 29 (A29), que apesar de se situar no limite Este da área de intervenção do PGU, teve impactos positivos nas respectivas previsões do plano, ao deslocar mais para «fora» da cidade a prevista variante à E.N.109; e pelo FFH (Fundo de Fomento da Habitação), posterior INH (Instituto Nacional da Habitação), pela política desenvolvida de construção de habitação social, a partir dos anos 70, que foi localizada fundamentalmente em dois núcleos principais, em sintonia com as «zona residencial a criar» e «zona residencial com espaço público» (previstas no PGU), respectivamente a Norte, junto à E.N.109 (que ainda hoje tem habitação deste tipo a construir-se) e no bairro piscatório.

Proprietários

As propriedades em Espinho eram geralmente de reduzida dimensão. No caso do núcleo urbano raramente um quarteirão (cuja dimensão varia, mas que em média tem 80 por 80 m.) era de um ou dois proprietários.

Quando isso sucedeu teve, na maior parte dos casos, algum impacto na execução urbanística, por duas razões: primeiro, pela possibilidade do aproveitamento da Administração em propor soluções diferentes da ocupação em torno dos limites do quarteirão (com logradouro privado), com a possibilidade de explorar o aproveitamento (principalmente) desse espaço interior para espaço livre público; segundo, porque esses proprietários tinham um peso reivindicativo mais forte junto da Administração, no sentido de aumentarem a edificabilidade prevista no plano.

Promotores-urbanizadores e promotores-construtores

Agrupamos os promotores (urbanizadores e construtores), tendo em conta que os primeiros são pouco expressivos, dado que a área de intervenção em causa já se encontrava em boa parte infra-estruturada pela quadrícula urbana, como espaço público de raiz, o que permitia que cada promotor construísse autonomamente.

Mesmo nas zonas de expansão a Este e a Sul, a construção foi sendo realizada com base na urbanização promovida pelo Município ou num processo simultâneo de urbanização-contrução, como apêndice da infra-estrutura existente.

Nestes promotores há a destacar dois grupos:

- Um considerável conjunto de promotores-construtores (provavelmente a maioria se atendermos ao volume de obra realizada), oriundos de uma imigração endinheirada, a partir dos fins dos anos 60 e princípio de 70, proveniente fundamentalmente da Venezuela.

Este conjunto de agentes visa, por um lado, o lucro rápido sem grandes critérios ou preocupações de exigência qualificada na edificação pretendida, mais preocupados com aquilo que «se pode fazer» e, por outro lado, vão terminar por representar um grupo de pressão sobre a Administração, com implicações na alteração do plano, tanto em termos pontuais como globais, no sentido de maior edificabilidade.

- Outro grupo com características bem distintas é o caso de um agente económico forte e importante, que é a Solverde. Este agente privado é o detentor da concessão de jogo do casino, é proprietária do Aparthotel adjacente a Sul, do Centro comercial homólogo a Norte e foi a promotora da edificação do quarteirão compreendido pelas Ruas 8, 10, 25 e 27 (Edifício Palmeiras).

A sua importância como grupo económico, não só local como nacional, é indiscutível, até porque a própria Administração auferir das contrapartidas do jogo a que aquela está obrigada pela respectiva concessão de jogo (alguns equipamentos públicos foram construídos com base nestas contrapartidas). Daí que tenha uma palavra no processo urbanístico e que está reflectida fisicamente no próprio desenvolvimento urbano dos quarteirões onde se localizam os referidos edifícios.

Para além da sua importância económica, o casino e o aparthotel estão localizados numa área turística por excelência, junto à (recém demolida) estação de Caminho-de-ferro e das esplanadas da beira-mar, e são importantes para o desenvolvimento sócio-económico da cidade.

Futuro utilizador e o cidadão

Sabendo que estes agentes têm uma participação pouco activa na execução urbanística, agem como utilizador final que não interfere no produto em causa, mas que apenas o aceita.

Entidades financeiras de fundos públicos

Uma palavra para as entidades financeiras públicas, tendo em conta que tiveram influência na realização de algumas infra-estruturas públicas, nomeadamente associadas a equipamentos públicos (Centro de Saúde (1995), Complexo de Ténis (1996), Nave Desportiva (1996), Centro Multimeios (1990), FACE (antiga fábrica Brandão Gomes, actualmente em fase de conclusão), para além dos fundos associados à manutenção dos esporões, de protecção à costa marítima, que contiveram os avanços do mar, com implicações não só na protecção a edifícios como do espaço público limítrofe (esplanadas à beira-mar).

Técnicos

De referir que os técnicos (externos à Administração), enquanto representantes dos seus agentes privados, tiveram um papel importante nas alterações efectuadas no PGU, tendo em conta que muitas das mesmas apresentaram, como fundamentos, estudos elaborados a escalas mais aproximadas da realidade (ante-projecto e projecto de arquitectura), muitas vezes com alargamento ao quarteirão, incluindo outras propriedades adjacentes à do proponente da alteração. Os processos de licenciamento consultados que dizem respeito aos maiores aumentos de edificabilidade apresentaram, regra geral, ante-projectos de arquitectura a fundamentá-los e que serviram para a sua posterior aprovação política e consequentemente de precedente enquanto regras para outras alterações adjacentes.

Nos técnicos há que mencionar o importante papel desenvolvido ao longo de aproximadamente 30 anos do autor do PGU, arqto. urbanista Marques de Aguiar e do director dos serviços de urbanismo da Câmara, eng.º Pinto Correia, dada a coerência e a preocupação do interesse público nas posições e decisões tomadas ao longo de todo o processo de execução do plano.



(Fim dos anos 60)



(Aproximadamente 1983)

6.2.2 – Processos executórios

O duplo papel da Administração, enquanto promotora de urbanização/construção de equipamentos e através do licenciamento da actividade privada, pautou pelo respeito do PGU, fundamentalmente defendido pela decisão técnica. O que não significa que o mesmo não tenha sofrido alterações, mas mesmo estas (salvo raras excepções) tiveram sempre como fundamento os propósitos do plano.

Para esse procedimento contribuiu o facto do autor do PGU - o arquitecto-urbanista Marques de Aguiar -, ter sido durante mais de 30 anos o consultor-urbanista da Câmara de Espinho. O facto de ter elaborado o plano e o ter «continuado a planear», tanto pela sua participação nos pareceres a prestar pela Câmara (pela co-responsabilidade no acto de licenciamento), como na autoria da maioria dos planos subsequentemente elaborados (que serviram de base, em algumas situações, para uma intervenção mais activa por parte do Município na execução urbanística e noutras para alterar o próprio PGU), ajudou a que o plano sofresse as consequentes alterações de maneira a não ser, com isso, «ferido de morte».

Também é importante referir, a sintonia entre a participação deste arquitecto-urbanista com o director dos serviços da Câmara, o engenheiro Pinto Correia (até 1997 e 1998, respectivamente os anos de aposentação de ambos), que complementaram operacionalmente, num trabalho de equipa, a longevidade do PGU.

Curiosamente os 19 planos parciais previstos na planta de zonamento, não só foram todos realizados (entre 1969 e 1998), como respeitaram na generalidade os propósitos definidos no PGU.

Para além destes planos muitos outros foram complementarmente realizados, tomando para além da designação de plano parcial a de plano: urbanístico, de pormenor, de alinhamentos, e através de pareceres mais pontuais, que chegaram a um número um pouco acima dos 3.400. Na área de intervenção do PGU foram realizados aproximadamente 80 planos, sendo que apenas 4 não foram do mesmo autor do PGU. Este facto demonstra a relação de continuidade e de considerável maleabilidade entre o PGU e os planos subsequentes.

O próprio desenvolvimento urbano não contrariou a paulatina elaboração de PP's e foi-se, mais ou menos, cingindo ao respeito pelos mesmos (ver Planta comparativa – Cidade, 1968 versus estado actual – Anexo 6).

Mesmo no núcleo central estruturado foram realizados PP's ou estudos de alinhamentos, com objectivos de alteração da edificabilidade (aumento) e forma urbana prevista (aproveitamento do interior de quarteirão para espaço público), mas apenas com interferência na malha urbana existente, excepcionalmente do quarteirão formado pelo Casino e Aparthotel.

Em matéria de execução urbanística por parte do Município, tanto em relação à urbanização de infra-estrutura pública como na construção de equipamentos e de habitação social, destacam-se:

- Os processos associados à construção de equipamentos públicos e respectivas infra-estruturas de acessos e tratamento de espaço público, previstos no PGU, nomeadamente às Escolas Secundárias Dr. Manuel Laranjeira, de 1976 (em resultado do Plano Parcial do Liceu, de 1971, com aprovação dos Serviços de Urbanização) e Sá Couto, de 1996 (PP da Zona do Ciclo-preparatório, de 1978, aprovado pela Câmara, com posteriores alterações), C+S de Silvalde, de 1995 (PP da Zona da Escola Preparatória C+S em Silvalde, de 1990, aprovado pela Assembleia Municipal), a Piscina Municipal, de 1979 (Plano Urbanístico Envolvente da Via Central, de 1986, aprovado pela Câmara), com ajuda de fundos provenientes das contrapartidas do jogo); o Complexo de Ténis, de 1996 e a Nave Desportiva, de 1996 (Estudo do Parque da Cidade, de 1981, com aprovação superior dos Serviços de Urbanização).

- Quanto às acções de urbanização promovidas pelo Município, de referir as obras de urbanização (arruamentos e praças) associadas à construção dos equipamentos públicos atrás referidos, que serviram para o posterior desenvolvimento da construção dos diversos agentes privados e de outras obras de urbanização subsequentes; demolição dos quarteirões à beira-mar para ampliação e tratamento do espaço público, associadas às esplanadas à beira-mar, Centro comercial Solverde (Ruas 6,13,17 e Avda. 8 em 1973) e Hotel Praia-golfe (1972), Centro comercial adjacente (1979), parque de estacionamento subterrâneo, de 1993 (Esplanada da «zona da beira-mar» – 2.ª fase, zona sul); obras de urbanização mais abrangentes, muito importantes na estruturação do território e que permitiram executar o PGU, nomeadamente na «zona industrial», (anos 70 / 80), no núcleo habitacional do Souto (anos 80); e a abertura da Avda. 32 (2001).

As intervenções associadas às obras de urbanização que serviram à construção dos equipamentos, do quarteirão do Souto-Anta e da «zona industrial», merecem destaque, porque a Administração conseguiu reparcelar propriedades (cujos cadastros não eram coincidentes com o planeado) e realizar as obras de infra-estruturação necessárias. Com este processo garantiram-se matrizes capazes de um desenvolvimento urbano mais paulatino, previamente controlado e equilibrado, garantindo a produção de espaço público.

Hoje, ambas as áreas em causa estão praticamente consolidadas com edificado, com menor expressão na «zona industrial» e apresentam-se como exemplos qualificados no todo urbano.

Em todas estas operações urbanísticas a Câmara tomou a posição de promover acordos com os proprietários, tendo nas situações mais conflituosas, seguido a via da expropriação.

- Verifica-se um objectivo geral do PGU em produzir espaço livre público (considerado reduzido no relatório “Inquérito e análise”, pela necessidade de criação de espaço público complementar ao existente, mais cingido ao canal da rua/passeio). Daí que a execução urbanística da Administração tenha tido presente esta necessidade na elaboração dos estudos ou planos subsequentes. O que por outro lado também serviu, em alguns casos, para uma maior edificabilidade do que a prevista inicialmente.

Destacam-se dois tipos de intervenções: o aumento e tratamento de espaço público na esplanada (a Norte) à beira-mar, que no PGU era apresentada como areal; e pela proposta de novas formas de ocupação dos quarteirões, principalmente com o aproveitamento do seu interior para cedência e tratamento de espaço público. Uma referência ao facto de estes espaços livre públicos do interior do quarteirão, como as esplanadas à beira-mar, apostaram num tratamento urbano com materiais pétreos e maioritariamente numa impermeabilização do solo.

6.3 – Alterações ao Plano Geral de Urbanização

6.3.1 – Alterações globais

Existe uma planta de cérceas que tem servido de orientação para a gestão urbanística que é diferente da planta de cérceas inicial do PGU. Tendo em conta que da consulta dos elementos que constituem o plano em apreço não se ter encontrado qualquer referência a esta alteração, nem sabermos qual a planta de cérceas que consta da aprovação de 1973, optamos por tomar como referência a planta inicial do PGU (ver Planta das alterações ao PGU – Anexo 7).

Nova planta de cérceas

As alterações mais significativas da edificabilidade decorrem pelo facto de, desde há alguns anos a esta parte, a planta de cérceas, que serve de referência para o licenciamento na respectiva área de intervenção, ter sido alterada em relação à planta inicial do PGU.

Não conseguimos encontrar as razões ou referências objectivas para tal alteração, mas da comparação entre as plantas de cérceas em causa, verifica-se que há um aumento generalizado em mais um ou dois pisos, acima daquilo que estava previsto na planta de cérceas inicial e o mesmo é mais notório em torno da «zona central».

A razão (mais que) provável de tal alteração, deve ter-se prendido com o facto de na primeira planta de cérceas haver uma clara diferença entre a proposta para a «zona central» (com o máximo de $r/c + 5$ pisos) e a sua envolvente (com o máximo de $r/c + 3$ e uma predominância de $r/c + 1$ a Este da Avda.24). Poderemos referir que tendo em conta as dimensões médias dos quarteirões existentes o próprio PGU previa valores de baixa densidade quando apontava como cérceas máximas $r/c+1$. Curiosamente, esta alteração permitiu aliviar alguma pressão na área de expansão a Este, ganhando (seguramente) tempo para a realização dos respectivos PP's, que começam a ser edificadas a partir do fim dos anos 70 e princípio de 80.

De registar que o aumento de cércea tem uma relação muito directa com uma proposta de continuidade ao longo da Rua e não tanto em relação a cada quarteirão.

Tais alterações tiveram impactos visíveis na forma urbana da cidade, nas respectivas sobre-cargas e consequentemente nas mais-valias daí auferidas.

Normas sobre o aproveitamento dos vãos-de-telhado

Foram realizadas as “Normas sobre o aproveitamento dos vãos dos telhados para habitações independentes”, no fim dos anos 70 e aprovadas em Assembleia Municipal. A sua aprovação foi fundamentada tendo em conta a “grave crise do mercado habitacional e reconhecida necessidade de se criarem maiores possibilidades de aproveitamento do volume regulamentar dos edifícios, para assim se poder aumentar não só o número de habitações, mas também rentabilidade, no intuito de infundir no ânimo dos construtores melhores condições construtivas”.

Com esta alteração foi criada a possibilidade das edificações poderem ter parcialmente mais um piso, não sendo considerado como tal para efeito de *cérceas*, desde que o mesmo fosse recuado e dissimulado nos telhados e dentro de determinados condicionalismos a respeitar.

As suas consequências na imagem urbana foram posteriormente consideráveis e são visíveis em alguns edifícios e em conjuntos de edifícios que resultaram de uma resposta estereotipada, pouco qualificada .

Muito seguramente, esta mudança decorreu da pressão dos agentes privados (promotores urbanizadores/construtores), no sentido das «pequenas» alterações com os respectivos benefícios.

Esta alteração veio acrescentar, em algumas situações, mais edificabilidade ao aumento resultante da segunda planta de *cérceas*, com impactos na forma urbana, sobre-cargas e edificabilidade (mais-valias para os agentes privados envolvidos).

«Zona rural» versus ocupação dispersa

Em parte da «zona industrial» (3.ª fase, que não foi urbanizada) e no entorno das áreas de expansão (Este e Sul), decorreram alterações que estão associadas à «zona rural» ou «zona *non aedificandi*» que foram sendo ocupadas por edificação dispersa, de r/c+1 piso, principalmente apoiada ao longo de arruamentos existentes e de uso predominantemente habitacional.

Estas situações, surgiram de uma forma ilegal como com convívio da Administração, em desconformidade com o PGU em resultado do decréscimo da actividade agrícola; do aumento da construção de habitação unifamiliar em torno da cidade (fundamentalmente em consequência do aumento de preços dos terrenos do centro urbano); alguma permissividade ou incapacidade por parte da Administração em travar este (difícil) fenómeno; e pelo facto da procura da expansão da zona industrial (3.ª fase) não ter sido realizada.

Estas alterações descaracterizaram a «zona rural» pretendida pelo PGU, com consequentes aumentos de edificabilidade e sobre-cargas nas infra-estruturas.

Este tipo de ocupação dispersa também comprometeu parte da via que circundava a cidade, no tramo entre a Avda. 32 e a via turística (prevista sobre o canal da Linha de Caminho-de-ferro), tendo em conta a sua importância como via distribuidora do trânsito específico da «zona industrial».

«Novo traçado do caminho-de-ferro» versus espaço público

O facto do traçado da Linha de Caminho-de-ferro do Norte não ter sido deslocado manteve o canal previsto para o efeito em reserva.

A conjugação desta situação e o crescimento e a importância da feira semanal, levaram a que esse canal, de propriedade maioritariamente da entidade que tutela os Caminhos-de-ferro, fosse tomando características de espaço público. Para o efeito respeitou a quadricula urbana e foi sendo pavimentado e arborizado ao longo do tempo, tendo como resultado final um espaço com impacto considerável na cidade quer como espaço público quer pelas actividades desenvolvidas de duas feiras semanais e uma mensal.

«Via turística das praias» *versus* manutenção da via-férrea

Esta via não foi realizada dado que não foi alterado o traçado da Linha de Caminho-de-ferro.

O seu desenho indiciava uma via que ia, por um lado, facilitar a circulação através da cidade, mas em contrapartida ia ter uma presença física muito forte, mantendo a característica de barreira da Linha e aumentando as sobrecargas viárias.

Actualmente com o rebaixamento da Linha de Caminho-de-ferro, estão previstos o aumento dos atravessamentos viários no sentido Este-Oeste e a franca relação pedonal e visual, com claras vantagens para a cidade em relação ao existente.

«Zona de parque» *versus* Parque da Cidade

A «zona de parque» era entendida no PGU como um parque arborizado e com vegetação, em que a paisagem fosse a nota dominante e quase exclusiva.

Posteriormente foi realizado um esquema preliminar para o «Parque Municipal de Espinho» onde eram previstos determinados equipamentos (campos de jogos, courts de ténis, gimnodesportivo, casa de repouso de atletas), bem como uma pista de manutenção, um lago e os viveiros municipais, que foram o embrião das actividades hoje existentes. Com o passar do tempo, a Administração aproveitou esta previsão como espaço de reserva, impedindo a edificação e negociando ou expropriando com os respectivos proprietários dos terrenos em causa.

Em 1981 foi realizado o «Estudo preliminar» que serviu de base para a localização de 4 equipamentos com carácter supra-municipal, nomeadamente um Complexo de ténis, a Nave desportiva, um Hotel e um Estádio de futebol, com tratamento genérico do espaço público envolvente.

Actualmente estão construídos o Complexo de ténis (1996) e a Nave desportiva (1996). Está em fase de construção uma Pousada da juventude (no local do hotel) e começaram as terraplanagens para o Estádio de futebol.

Este conjunto de equipamentos implicou uma alteração funcional, pela mudança de usos e sobre-cargas acrescidas, associadas a cada uma das actividades. Os consequentes impactos no território são visíveis tanto no edificado, como nas respectivas infra-estruturas, com maior presença na Nave desportiva (fundamentalmente pelas infra-estruturas adjacentes) do que no Complexo de ténis e com reduzido impacto na Pousada (em construção), tendo em conta a sua menor presença volumétrica e pelo facto de aproveitar as infra-estruturas existentes (junto à Nave desportiva).

Em função deste número de equipamentos e da relação dos mesmos com o espaço exterior livre que os rodeia leva-nos a referir que o Parque da Cidade é mais um Parque desportivo, onde curiosamente, apesar da proximidade física, os seus equipamentos não têm relações fáceis de acessibilidade pedonal.

Normas do património (PDM)

O PDM (Resolução de Conselho de Ministros n.º 36/94, publicado em D.R. de 20-05-1994, I Série-B), incluiu o P.G.U. na sua íntegra, apenas lhe propondo um ajuste, relativo a uma área demarcada na «zona central», relativa a um conjunto ou a edifícios (isolados ou agrupados) considerados de interesse patrimonial para o Município.

Em resultado disso foram criadas normas específicas, complementares às existentes no P.G.U., respeitando o regulamentado e as cêrceas estabelecidas neste plano e introduzindo critérios mais precisos quanto à necessidade de preservação de fachadas ou edifícios considerados importantes.

Para o efeito foi criada uma comissão de património, constituída por um representante da Câmara Municipal, da C.C.D.R.-N. e da Ordem dos Arquitectos, que fazem uma prévia análise do pedido de licenciamento e a remetem para o posterior procedimento aos serviços técnicos competentes da Câmara.

Esta alteração teve como consequências: um maior controlo dos projectos de arquitectura apresentados nesta área ou nos respectivos edifícios; uma menor capacidade edificatória em alguns casos, pela manutenção de edifícios considerados a preservar, com consequências no respectivo desenvolvimento do projecto de arquitectura; alguma retracção por parte dos agentes privados em intervir nesses edifícios, tendo em conta os custos acrescidos de construção (pela manutenção e restauro) e dada a menor liberdade de acção; consequentemente em alguns edifícios «acelerou-se» o seu estado de abandono e degradação, existindo situações de demolição, com a justificação do alegado risco de ruína iminente.

6.3.2 – Alterações pontuais

– Sobre o «novo traçado do caminho-de-ferro»

Para além da alteração global sobre o canal previsto para a mudança de traçado da Linha do Norte, que teve como consequência (muito positiva) a obtenção de um espaço público considerável para a cidade, existiram outras alterações mais pontuais, nomeadamente: pela edificação do Multimeios e pela previsão da nova Biblioteca Municipal (equipamentos públicos), que poderiam eventualmente ter relações na forma urbana diversas das previstas (Estação ferroviária e rodoviária), mas que detém como idêntico o carácter público dos equipamentos; e pela localização de uma estação de serviço (com abastecimento de combustível, venda de produtos e limpeza de veículos) e outra (apenas com abastecimento de combustível), adjacente à E.N. 109, com implicações de forma urbana e dadas as respectivas actividades privadas.

De registar que actualmente estão em curso as obras de rebaixamento da Linha de Caminho-ferro do Norte, em túnel entre as duas ribeiras (do Môcho e de Silvalde), que implicam uma alteração funcional sobre a plataforma resultante das obras, tendo em conta que está prevista que a mesma se destina a espaço público e implantação da sua Estação e de equipamentos de interesse público, com implicações na forma urbana e na edificabilidade.

«Zona rural» *versus* Parque de campismo

A localização do parque de campismo foi alterada da «zona de parque» para a «zona rural», junto à Ribeira do Mocho, com a sua construção (anos 70). A «zona de parque» acabou por incluir a área destinada ao parque de campismo.

Actualmente o parque de campismo encontra-se consideravelmente arborizado e nele existe um edifício de apoio, de r/c, destinado a restaurante e venda de produtos alimentares e mais algumas infra-estruturas de reduzido impacto na envolvente.

Quarteirões

Há um grupo de situações, cujas alterações se realizaram em todo o quarteirão e que implicaram mudanças significativas na função, edificabilidade e forma urbana nos quarteirões compreendidos pelas Ruas 4, 13 e 17 e Avda.8 (Hotel Praia-golfe e centros comerciais), Ruas 8, 11, 15, 62 e 64, Ruas 4, 17 e 21 e Avda. 8 (Casino e Aparthotel Solverde) e Ruas 8, 10, 25 e 27 (Edifício palmeiras), tendo em conta que a indicação da planta de cêrceas do PGU para todos é de «habitação em parque».

Esta referência de habitação em parque não se encontra regulamentada no PGU, pelo que a sua interpretação é mais ao nível do seu significado semântico e tendo em conta que nestes quarteirões existiam na sua origem índices de

construção muito baixos. Daí que consideramos uma alteração ao PGU, porque ambas apresentam aumentos de edificabilidade muito superiores os mencionados, apesar de ter resultado algum espaço público (mesmo assim deficitário quando comparado com o edificado).

Da análise dos processos de licenciamento dos edifícios que compreendem os quarteirões em causa verifica-se que nos quarteirões formados pelas:



- Ruas 4, 13 e 17 e Avda.8 (Hotel Praia-golfe e centros comerciais)

No primeiro quarteirão, o caso do Hotel Praia-golfe (denominado inicialmente Hotel Turismo de Espinho, com projecto de arquitectura de 1966 e concluído em 1972), e o Centro comercial Solverde, a Este, verifica-se que ambos respeitaram as implantações previstas no «plano regulador», que definia a reformulação dos quarteirões entre as Ruas 2/13/17 e Avda. 8.

Para o centro comercial a Sul foi posteriormente elaborado outro estudo (Esplanada Dr. Oliveira Salazar – 2.º fase, 1971-1974), alterando o primeiro com aumento da implantação e consequente capacidade construtiva.

Comparando as cérceas previstas inicialmente, respectivamente, 7, 4 e 5 pisos e as existentes, 9, 2 e 4 (com um impacto equivalente a 5), verificamos um aumento de edificabilidade no Hotel e no Centro comercial a Sul, e uma diminuição no Centro comercial a Este.

Complementarmente o espaço público entre os edifícios em causa não foi executado conforme o «plano regulador», que previa uma praça desenhada e de uso exclusivo a peões, tendo sido executada uma rua sem saída, desqualificada e que neste momento serve de parque de estacionamento.

- Ruas 8, 11, 15, 62 e 64

Neste quarteirão as alterações abrangeram questões funcionais, de edificabilidade e de forma urbana. A funcional pela existência de um edifício autónomo (de $r/c + 3$) que se destina exclusivamente para estacionamento. Quanto às restantes alterações, verifica-se que o quarteirão tem uma cércea de $r/c + 3$ em quase todo o seu entorno, com um edifício torre de 9 pisos, junto à Linha de Caminho-de-ferro, com a existência de uma reduzida praça (como espaço livre público).

- Ruas 4, 17 e 21 e Avda 8 (Casino e Aparthotel Solverde)

Neste quarteirão que compreende o Casino (projecto de 1980, com posteriores alterações) e Aparthotel (1984), edifício com uma cércea máxima de 13 pisos, que inclui nos dois primeiros pisos uma área comercial.

Sobre este quarteirão foram realizados diversos estudos. Em 1974, em parecer do arqto. Urbanista, é referida a aceitação de uma alteração de cérceas, mencionada com entre r/c e $r/c + 3$ (superior à da primeira planta de cérceas) e de zonamento (no PGU estava prevista uma «zona de habitação existente»), tendo em conta que era proposta uma praça central de 40 por 50 m, indo ao «encontro da valorização turística da beira-mar, de se criarem novos pontos de atracção motivados pelas funções propostas e, sobretudo, por possibilitar a criação de esplanadas». Mesmo esta aceitação e tendo em conta que implicava uma alteração ao PGU, foi submetida superiormente à Delegação Geral dos Serviços de Urbanização.

Serve este exemplo para verificar que mesmo tendo em conta as características do PGU de regulação, era possível introduzir alterações com base em determinadas circunstâncias e critérios.

Posteriormente os desenvolvimentos neste quarteirão foram bem diferentes destas intenções iniciais e hoje confrontados com o PGU reflectem-se ao nível:

- Da funcionalidade já mencionada, dado que em parte deste quarteirão estava previsto o uso habitacional (dois dos quatro quarteirões que compõe o conjunto).

- De edificabilidade, tendo em conta que o resultado final está muito acima da proposta inicial da primeira planta de cérceas. De referir que a primeira planta de cérceas previa uma ocupação de r/c e $r/c + 1$ piso (em quatro quarteirões); na segunda planta a previsão é de $r/c + 5$ pisos (num único quarteirão) e presentemente o casino tem uma ocupação de 100%, com o equivalente a 5 pisos e o Aparthotel tem uma cércea máxima de 13 pisos.

- De forma urbana, tanto pela volumetria resultante destas duas edificações, com grande impacto urbano no quarteirão e na cidade, como pela alteração da quadrícula existente, ocupando o tramo da Rua 6, entre as Ruas 21 e 17, em substituição de algum espaço público. Este espaço público é muito exíguo na sua relação de escala com o edificado e pouco apetecível pela barreira visual e de zona de sombra da torre a Sul, com uma dimensão aproximadamente de 20 por 30 m.

De referir que a área comercial proposta nos dois primeiros pisos não teve em consideração uma referência vivencial de um conjunto de cafés que aí existiam anteriormente, que formavam uma identidade muito importante à época e que descaracterizaram por completo a Avda. 8 (entre as Ruas 21 e 17).

- De usufruto, porque o espaço público resultante se encontra abrangido pelo estacionamento privado (sob domínio público) no caso do Aparthotel.

- Ruas 8, 10, 25 e 27 (Edifício palmeiras)

No quarteirão formado pelas Ruas 8, 10, 25, e 27 (1988), denominado Edifício palmeiras, existe uma galeria comercial ao nível térreo, com duas passagens pedonais e edifícios de habitação com o número máximo de 7 pisos, sobre as Ruas ímpares e 5 sobre a Rua 10.



Zonamento proposto no PGU *versus* PP's (área de expansão a Este)

Para a área de expansão a Este, os PP's subsequentes respeitaram o zonamento previsto no PGU, com destaque para as zonas destinadas a equipamentos e respectivos programas.

Mesmo ao nível do zonamento podemos verificar que existiram aumentos das áreas previstas para equipamentos (no PP do Ciclo Preparatório) e diminuição (no PP do Liceu), perfeitamente compreensíveis pelos desenvolvimentos subsequentes.

«Mercado temporário – feira» *versus* habitação, equipamento e espaço público

A única excepção de alteração considerável ao zonamento previsto, diz respeito a uma área proposta a Sul da Rua 33, entre esta e a «zona de parque», como «local para edifício ou de interesse público», destinada mais especificamente para o novo «mercado temporário – feira».

Com base no pressuposto da alteração do traçado da Linha de Caminho-de-ferro para Este, foi prevista uma área cujo destino seria a transladação do espaço destinado à feira semanal. Tal facto era compreensível, tendo em conta a importância (sócio-económico-cultural) da feira e a sua dimensão, não só para a cidade como para uma área bem mais alargada. Posteriormente tal alteração não se efectivou e, no âmbito do «PP da Zona Norte – Parque da Cidade – 2.ª Fase», foi proposta nesse quarteirão uma área residencial, com edifícios em banda contínua, em média com 4 pisos, com uma área reservada para equipamento público e o espaço livre envolvente dos edifícios para domínio público.

Curiosamente o PP apenas foi executado através de um edifício localizado sobre uma rua existente, permanecendo o quarteirão numa situação muito aproximada da existente à época da realização do PGU.

Aumentos complementares de cêrcea (no núcleo central)

Mesmo tendo como base a segunda planta de cêrceas há situações, muito mais pontuais e menos numerosas, mas com impactos significativos na sua envolvente, de suplementar aumento de edificabilidade, muitas das vezes resultantes da aprovação por parte da Administração, ainda que em oposição ao parecer técnico (negativo) e criando com isso precedentes aproveitados por pretensões vizinhas posteriores.

Estas alterações foram muitas vezes justificadas pelo maior desafogo de espaço livre exterior público envolvente; pela contrapartida (muitas vezes exígua na relação com o aumento da edificabilidade) de doação de áreas inicialmente privadas para domínio público; e por razões de localização, com o argumento que maior centralidade deve implicar

maior edificabilidade. Também não nos podemos esquecer que o justo equilíbrio entre edificado e espaço exterior é tão importante quando este é público como quando é privado.

«Zona industrial» *versus* Habitação

De mencionar a desactivação de uma fábrica importante, pela sua dimensão e localização para a cidade (a Luso-celulóide) para o uso residencial.

Para a área em causa foi realizado o «Plano Urbanístico envolvente da via central», de 1988 (aprovado pela Câmara), que previa a alteração funcional para habitação, com um conjunto de habitações unifamiliares, em banda contínua, com a cerca de $r/c + 1$. Posteriormente foi realizada uma «Alteração pontual» a este plano (1997), substituindo a solução proposta para a parcela em causa, prevendo a construção de um edifício em torre, de $r/c + 8$ e um corpo de $r/+3$ pisos, com aumento da área inicialmente destinada a domínio público.

«Zona industrial» *versus* Equipamento público

A alteração na fábrica de conservas Brandão Gomes, que foi desactivada e posteriormente adquirida pelo Município (anos 80), foi principalmente funcional e consistiu na mudança do seu uso para equipamento público.

Na nova edificação (em fase de conclusão) resultaram algumas alterações na forma urbana, pela introdução de novos edifícios complementares ao corpo central recuperado, com demolição de outros e consequente aproveitamento das suas áreas para espaço público a Oeste.

Estacionamento subterrâneo em domínio público

No estacionamento subterrâneo sob domínio público há dois tipos de alterações: as de uso colectivo, onde incluímos tanto as que dizem respeito a propriedade privada e sobre concessão da Administração a privados, que se encontram associadas a parques de estacionamento subterrâneos que abrangem áreas de praça ou praça pública; e as de uso privado, resultantes maioritariamente de ocupações pontuais, por vezes aleatórias, do aproveitamento de caves de edifícios sob o domínio público.

Em relação às primeiras há que referir o parque de estacionamento localizado no quarteirão formado pelas ruas 4, 17 e 21 e Avda. 8, que faz parte do Centro comercial a Este e se localiza entre este edifício e o Hotel Praia-Golfe; o parque sob a esplanada central (1994) e mais dois parques previstos a Sul do Parque João de Deus e no quarteirão em frente à Igreja Matriz.

Existem também algumas situações de edifícios privados que têm os limites das caves para além da respectiva implantação do edifício. Mencionamos a sua existência na generalidade, sem a respectiva demarcação caso a caso, tendo em conta que são situações pontuais, não muito numerosas, desgarradas entre si e se encontram algo disseminadas pela cidade, sem impactos visíveis consideráveis.

«Zona desportiva a criar» *versus* Parque de estacionamento público

O PGU previa uma «zona desportiva a criar» entre a Ribeira do Mocho e o limite Norte do Concelho, junto à beira-mar.

No fim dos anos 70 foi construído o viaduto sobre a Linha de Caminho-de-ferro do Norte, para estabelecer uma ligação mais franca a Norte com a beira-mar. Este viaduto ocupou parte desta zona.

Nos anos 80 foi realizado um Plano de Pormenor conjunto com Vila-Nova de Gaia, para o tratamento desta área a Norte, entre a Linha de Caminho-de-ferro e a beira-mar. Em Espinho, nesta zona, foi previsto um parque de

estacionamento público ao ar livre de apoio à praia, que foi posteriormente construído durante o início dos anos 90, deslocando um campo de treinos, em terra batida, que aí existia e que se encontra actualmente mais para Norte.

De âmbito regulamentar

Da análise do regulamento do PGU, verificamos em relação ao núcleo central e à área de expansão a Este, há que mencionar um conjunto de inúmeras alterações, mais pontuais, que podem ser encontradas ao longo da cidade (de forma isolada ou agrupada por edifício) e que muitas já foram sendo «esquecidas» pela prática do licenciamento, nomeadamente: na zona central não é permitido o uso habitacional ao nível do r/c (alínea 8, Art.º 21.º); a necessidade de conjugação dos alinhamentos de qualquer das fachadas com as construções existentes (alínea 9, Art.º 21.º); a profundidade máxima das edificações (sem ser as de interesse público), que não pode exceder 15 m (alínea 1, Art.º 28.º); o afastamento entre fachadas posteriores, que pode ser (excepcionalmente) de 10 m (alínea 2, Art.º 29.º); a profundidade do logradouro, pode ter (excepcionalmente) metade da altura da edificação (Art.º 31.º); a altura máxima dos muros de vedação, tanto do interior do quarteirão (1.65m) como confinantes com a via pública (1.20m.) (Art.º 33.º); e um conjunto de situações de pormenor, ao nível das saliências (Art.º 35.º).

Não abordaremos estas alterações pela quantidade, diversidade existente e porque muitas também se processam à margem do próprio processo de licenciamento. Apenas mencionamos as edificações, que apresentam maior impacto na respectiva envolvente, na relação com os respectivos logradouros privados, regra geral pela negativa e fundamentalmente no núcleo central, que foram autorizadas com base na profundidade máxima de construção, em detrimento da área necessária de espaço livre privado dos respectivos logradouros privados (muitas vezes demasiado exíguos).

6.3.3 – Beneficiários e respectivos benefícios

Das alterações apresentadas os principais beneficiários em resultado das mesmas foram:

Interesses privados

Dos agentes privados, destacamos os proprietários e os promotores (urbanizador e construtor), das mais-valias resultantes dos aumentos de edificabilidade.

Estes benefícios tiveram um impacto acima da média nos quarteirões formados pelas Ruas 4, 13 e 17 e Avda.8 (Hotel Praia-golfe e centros comerciais), pelas Ruas 2, 17 e 21 e Avda. 8 (Casino e Aparthotel), pelas Ruas 8, 11, 15, 62 e 64 e pelas Ruas 8, 10, 5 e 27 (Edifício palmeiras).

Um particular destaque para a Solverde, tendo em conta que as alterações realizadas no quarteirão onde se situam o casino e aparthotel, abrangeram as questões de natureza funcional, de edificabilidade e de forma urbana.

Interesses públicos / Colectivo

Para a Administração e cidadão/usufruidor, pelo aumento de espaço público, que o PGU já registava como deficitário e pela construção de equipamentos (localizados no «Parque da cidade»), que não estavam previstos no plano urbanístico.

A estas vantagens para o usufruto da comunidade há que referir os maiores encargos para a Administração, no tratamento de uma maior área total de espaço público e na manutenção e dinamização dos equipamentos mencionados.

Como nota negativa, há que referir genericamente os aumentos de edificabilidade excessivos, com reflexos na imagem da cidade, na sobrecarga das infra-estruturas urbanas e na vivência dos cidadãos.



6.3.4 – Síntese

Em síntese o Ante-Plano Geral de Urbanização foi aceitando alterações ao longo do tempo tendo em conta que:

- O seu processo de elaboração, aprovação na Câmara (1968), aprovação pelo Ministro (1973) e publicação em Diário da República (1992), contribuíram para uma maior flexibilidade por parte da gestão urbanística da Câmara;
- O zonamento da área da cidade não foi globalmente afectado e desde logo a sua planta de zonamento não foi «ferida de morte»;
- O plano foi receptivo a alterações de edificabilidade, com propostas próprias genericamente razoáveis. No entanto existiram excepções, resultantes das pressões dos agentes privados e de alguma passividade (nas situações mais complexas) no licenciamento por parte da Administração (em particular por parte do corpo político);
- A execução urbanística pública da Administração teve como base o PGU e realizou grande parte dos seus objectivos;
- As áreas de expansão (menos regulamentadas no PGU) e as maiores alterações pontuais tiveram sempre como precedente um correspondente estudo urbanístico mais elaborado (desde o parecer ao PP) e, nas situações mais complexas, foi solicitada superiormente a sua aprovação (ou alteração ao PGU).
- O autor do plano acompanhou a execução urbanística (desde a realização directa da Administração até ao licenciamento privado) em sintonia com o corpo técnico do Município, ao longo de mais de 30 anos, numa conduta coerente e baseada no interesse público, complementarmente criando algumas regras que, apesar de não fazerem parte do plano urbanístico em apreço, foram sendo conhecidas pelos agentes envolvidos e ajuda a execução do PGU.

Capacidade de articulação entre o conteúdo do plano e as ocorrências

O PGU não sofreu alterações globais ao nível da estrutura urbana existente e proposta. Mesmo as alterações de estrutura, em virtude dos PP's elaborados para a área de expansão a Este, são resultantes dos respectivos desenvolvimentos e, de certa forma, podem ser consideradas pontuais pela continuidade das indicações do PGU.

As alterações globais mais expressivas estiveram associadas a aumentos de edificabilidade, tanto pela sua abrangência em grande parte da área de intervenção, como complementarmente nas alterações pontuais, associadas aos casos onde se verificaram os mais significativos impactos na envolvente.

O PGU incluiu tais alterações no seu conteúdo de duas maneiras:

- Primeiro pela alteração da planta de cérceas, tendo em conta que a mesma não implicava uma alteração na estrutura (da quadrícula) existente e portanto a planta de zonamento não sofreu alterações do seu conteúdo.

- Segundo porque os PP's subsequentes ou outro tipo de estudos que foram realizados para as áreas de expansão, estavam «pouco» condicionados pelo regulamento do PGU e foram desenvolvidos, regra geral, em sintonia com o respectivo zonamento e estrutura previstos.

- Terceiro, porque houve um conjunto de alterações regulamentares, nomeadamente as normas do aproveitamento do vão-de-telhado e as normas do património, que foram introduzidas sem «ferirem» o conteúdo da planta de zonamento. As primeiras estavam associada ao aumento da edificabilidade e as segundas, respeitaram o PGU, introduzindo-lhe maiores condicionalismos em determinados edifícios e numa área específica, fundamentalmente da forma urbana.

As maiores alterações em termos de zonamento ao conteúdo do PGU são:

- As associadas ao «novo traçado do caminho-de-ferro», sem grande impacto no conteúdo da planta de zonamento;

- Na proposta «via turística» sobre a Linha do Norte, mantendo o seu carácter público e sem grande impacto no conteúdo do plano, dado que ambas se apresentam como barreiras físicas na relação urbana da cidade. Na actualidade este canal vai ser alterado, mantendo o seu carácter público, com pleno usufruto por parte da comunidade, prevendo-se a substituição dessa barreira por espaço livre e equipamentos públicos.

- As áreas entorno das expansões Este e Sul, nomeadamente a «zona de parque»; «mercado temporário – feira» e as «zona rural» / «zona *non aedificandi*» / «zona de arborização existente a preservar»; a primeira com menor impacto tendo em conta que foi substituído um parque arborizado por um parque desportivo (parcialmente arborizado); a segunda com impacto no PGU, pela mudança de uma área destinada exclusivamente para domínio público e para uma actividade de importância sócio-económico-cultural para a cidade. Neste caso o facto da actividade da feira se ter mantido no local de origem, facilitou uma aceitação da respectiva alteração, com as devidas contrapartidas; e o terceiro com maior impacto no conteúdo do plano urbanístico.

6.4 – Confronto das alterações com os critérios de aceitabilidade propostos

Tendo como base os critérios de avaliação final de aceitabilidade das ocorrências que pretendem alterar o plano urbanístico, propostos no capítulo anterior, realizamos dois quadros síntese, onde estão registadas as diversas alterações apresentadas, divididas em globais e pontuais, com vista a uma verificação desses critérios no caso em estudo.

6.4.1 – Alterações globais

Aumento de cércea

Propomos um grupo mais alargado denominado de “aumento de cércea”, onde estão incluídas as alterações decorrentes da nova planta de cérceas e das normas para o aproveitamento do vão-de-telhado, tendo em conta que as suas características são muito comuns.

Dada a quantidade e divergência de situações existentes, e os consequentes impactos nas respectivas envolventes optámos por agrupá-las.

Tendo em conta os critérios de avaliação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis anteriormente formulados, nomeadamente na pretensão de obter uma relação harmoniosa entre o edificado e o espaço exterior na sua envolvente, tomamos como base a dimensão média dos quarteirões existentes e estabelecemos as seguintes parâmetros para a edificabilidade:

- A cércea máxima aceitável ser de 4 pisos (r/c +3), caso existisse uma compensação na doação de espaço exterior público, que incluísse toda a área envolvente do edificado;

- A cêrcea máxima aceitável ser de 3 pisos ($r/c + 2$), caso não existisse essa compensação em espaço exterior livre, ou seja, mantendo-se os logradouros privados.

Estas condicionantes são genéricas, pelo que as situações em que os quarteirões têm uma dimensão abaixo desta média teriam de ser tratados pontualmente e as áreas a ceder a domínio público devem permitir a harmonia pretendida.

Nestes limites estabelecidos estão incluídos os pisos recuados e os aproveitamentos de vão-de-telhado.

Estes parâmetros de edificabilidade tiveram como base os seguintes impactos na envolvente:

- Consideramos os impactos funcionais como nulos, tendo em conta que a estrutura urbana existente tem capacidade para suportar as sobrecargas decorrentes dos valores máximos propostos de edificabilidade.

- Na forma urbana também nos parece que o impacto é nulo, se entendermos que a margem de manobra apresentada tem em conta a harmonia entre edificado e espaço público exterior, ainda que permitindo um leque mais alargado de alternativas (o que até pode ser positivo para a cidade).

- Consideramos os limites estabelecidos com impacto sócio-económico-cultural positivo na cidade, dada a abrangência sobre a mesma, com as respectivas implicações nas pessoas que aí residem, podem vir a residir, produzem e desfrutam, com urbanidade, sem esquecer o equilíbrio e a harmonia condicionados às restantes características e com a vantagem acrescida de ser um factor importante para combater a edificação dispersa, generalizada e com os respectivos impactos negativos no território envolvente.

«Zona rural» *versus* ocupação dispersa

Tendo em conta o que foi referido anteriormente quanto aos impactos negativos na envolvente da cidade e sem esquecer os propósitos dos PGU em combater a dispersão, valorizando a cidade, apresentamos todos os resultados com impactos negativos ou eventualmente nulos na envolvente. Serão nulos quando as circunstâncias da actividade agrícola (cada vez mais rara) ou a dimensão da parcela permitam tornar possível a edificação.

Daí que genericamente tais alterações se consideram inaceitáveis.

«Novo traçado do caminho-de-ferro» *versus* espaço público

O facto desse canal, previsto para o novo traçado da Linha do Norte, ter sido «apropriado» pela cidade e tendo em conta que a respectiva Linha se manteve em funcionamento, sem prejuízos para a comunidade, entendemos que daí resultou uma mais-valia urbana a todos os níveis muito positiva.

«Via turística das praias» *versus* manutenção da Via férrea

Esta situação representava trocar uma infra-estrutura ferroviária por uma infra-estrutura viária, em que os seus impactos genericamente seriam em tudo muito idênticos.

A via proposta traria vantagens na circulação automóvel junto às praias, mas mesmo esta questão pode não ser assim tão pacífica quanto parece, tendo em conta o seu contraponto na respectiva sobre-carga nos pontos de contacto previstos com a rede local, com a agravante que não foram salvaguardadas as necessidades de estacionamento (praias, equipamento, actividades sócio-económico-culturais e habitação).

Daí que tal alteração poderia ser possível como uma hipotética.

		Alterações ao Ante-Plano de Urbanização de Espinho																																					
		Globais																																					
		Aumento de cércea						«Zona rural» versus ocupação dispersa						«Novo traçado do caminho-de-ferro» versus espaço público						«Via turística das praias» versus manutenção da via férrea						«Zona de parque» versus Parque (desportivo) da Cidade												Normas para património (PDM)	
																										Cércea máxima de 4 pisos - com doação de espaço público						Cércea máxima de 3 pisos - sem doação de espaço público							
Impactos na envolvente						0	0	+	0	0	+	0	0	0	+	+	+	0	0	0	+	0	+	+	0	+	+	0	+	0	+	0	+	0	+				
		F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC	F	FU	SEC					
Com mais-valias (edificabilidade)	+	A c			A c			I																								D							
	0	A			A			I			D			H			D			D			D			D			H			D							
	-	A			A			I																								D i							
Critérios de decisão								D - Desejável sem condições						A - Aceitável sem condições						H - Hipotético												I - Inaceitável							
														A c- Aceitável c/ contrapartidas (33%)																									
								D i - Desejável c/ indemnização						A cc- Aceitável c/ contrapartidas (66%)																									

«Zona de parque» versus Parque (desportivo) da Cidade

Tomamos como global a alteração de um Parque quase exclusivamente vegetal e arborizado por um Parque com quatro equipamentos desportivos, com impactos diversos na envolvente.

Estes equipamentos têm impactos diversificados tendo em conta as respectivas actividades, a sua dimensão (volumetria), as infra-estruturas construídas (desde acessos a estacionamento), o tratamento da sua envolvente (vegetal, arborizado e pavimentado), em suma o resultado final do edificado em termos urbanísticos e arquitectónico.

De uma maneira geral considera-se que os três equipamentos existentes (Complexo de ténis, Nave desportiva e Pousada da juventude, esta em construção) têm impactos positivos funcionais e sócio-económico-culturais. Quanto à forma urbana, os mesmos foram realizados com algum cuidado no tratamento da sua envolvente em termos paisagísticos, pelo que existe uma alteração na paisagem prevista no PGU, mas que é equilibrada.

No que diz respeito ao Estádio de futebol, tendo como base um projecto de arquitectura que se encontra em fase de apreciação e dada a existência dos demais equipamentos no conjunto do Parque, que tomados como pré-existências importantes no (ainda) existente equilíbrio e harmonia geral do Parque, parece-nos que da dimensão proposta para o estádio e das consequentes sobrecargas nas infra-estruturas, resultam diferenças nos valores da funcionalidade e da forma urbana, quando comparados com os restantes equipamentos.

Em síntese este último equipamento tem um resultado final hipotético como alteração, tendo em conta que a nota negativa da forma urbana resulta do seu desajuste entre edificado e espaço exterior livre.

Normas para o património (PDM)

Nesta matéria parece-nos genericamente e em síntese que as normas do património são desejáveis para uma maior qualificação do espaço urbano, tanto do controlo para o tratamento cuidado, como pela excepionalidade das situações,

mas tal postura não é suficiente. Naturalmente que em algumas situações resultam menos-valias para os agentes privados, perante expectativas anteriores de maior edificação ou pela necessidade de respeitar determinadas condicionantes que podem encarecer a construção em causa e esse motivo pode ser inibidor do desenvolvimento urbano, com consequências na degradação do património (que se pretende preservar), daí que nestas situações deveria a Administração encontrar mecanismos de compensação e de motivação para efectivar a preservação pretendida.

6.4.2 – Alterações pontuais

Sobre o «novo traçado do caminho-de-ferro»

Tomamos os equipamentos (Multimeios, existente e a Biblioteca Municipal, em projecto de arquitectura) como alterações positivas, tanto funcionais como de forma urbana, quando comparados com as potenciais características dos edifícios previstos (quase no mesmo local) no PGU, nomeadamente a estação ferroviária e a estação de camionagem. Não nos podemos alhear que qualquer comparação entre os equipamentos actuais e os equipamentos previstos no PGU, estão dependentes, na estação ferroviária, do impacto da respectiva Linha e, no segundo, da sua previsível dimensão, em resultado das necessidades volumétricas para o estacionamento e circulação dos respectivos veículos e correspondentes impactos na cidade.

Consideramos que a variação entre os impactos sócio-económico-cultural como nulo, tendo em conta que qualquer dos equipamentos em apreço têm características que ultrapassam a importância local, estando portanto todos no mesmo nível de comparação.

No que respeita à estação de abastecimento de combustível e à estação de serviço, sinteticamente: a primeira é aceitável (mas mediante contrapartidas, dado as mais-valias inerentes ao respectivo agente privado), pelo seu reduzido (quase nulo) impacto na forma urbana; e a segunda seria uma hipótese a considerar (ainda que com contrapartidas de 66%), tendo em conta que os impactos relativos à forma urbana são negativos.

«Zona rural» *versus* Parque de Campismo

Consideramos esta alteração genericamente desejável, tendo em conta que teve como consequências o tratamento paisagístico qualificado da faixa junto à Ribeira de Silvalde (que poderia ter mantido as características de «zona rural» do PGU, mas sem esse tratamento); a existência de um equipamento colectivo complementar à oferta turística existente; e pela reduzida edificabilidade proposta. Acresce que o parque de campismo é municipal, mediante concessão privada.

Quarteirões

As relações de forma urbana em todos os casos foram consideradas negativas, pela desproporção resultante entre edificado e espaço público envolvente cedido. A situação ainda é mais gravosa no caso do Aparthotel, pelo seu impacto, quanto ao número de pisos e no casino, pelo volume excessivo e mau tratamento arquitectónico do respectivo edifício; com a particularidade destes impactos terem visibilidade muito para além da envolvente próxima.

Os seus impactos sócio-económico-culturais variam pela positiva, quando têm inegáveis actividades de interesse supra-municipal (casino, aparthotel e hotel), ou são nulos na manutenção dos usos residenciais e de comércio local.

As questões funcionais foram todas negativas devido às sobrecargas, ainda que diversas entre si, que se consideram excessivas para a envolvente.

Em síntese, só o quarteirão onde se localizam o conjunto do Hotel Praia-golfe com os dois centros comerciais teria a hipótese de ser introduzido como alteração, mediante uma maior contrapartida (66%), desde que convenientemente ponderada e em altura oportuna.

De referir que, apesar da Solverde contribuir financeiramente para a comunidade através da sua obrigação pela comparticipação da concessão do jogo, tal requisito não é suficiente para colmatar a relação do edificado presentemente existente com a cidade.

Com mais-valias (edificabilidade)		Impactos na envolvente		Alterações ao Ante-Plano Geral de Urbanização de Espinho																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
				Pontuais																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
				«Novo traçado do caminho-de-ferro» versus			«Zona rural» versus Parque de Campismo			Quarteirões						Zonamento proposto no PGU versus PP's (Área de expansão a Este)						«Mercado temporário- feira» versus área de habitação, equipamento e espaço público			Aumentos complementares de cêrcea (no núcleo central)			«Zona industrial» versus		Estacionam. subterrâneo em domínio público		«Zona desportiva a criar» versus Parque de estacionamento público																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
				Equipamentos públicos (Multi-meios e Biblioteca Municipal)		Posto de abastecimento																						Estação de serviço		Habitação				Equipamento público (FACE)		De uso colectivo privado		De uso privado																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0	F	FU	SEC	+	0

Critérios de decisão	D - Desejável sem condições	A - Aceitável sem condições	H - Hipotético	I - Inaceitável
	D i - Desejável c/ indemnização	A c - Aceitável c/ contrapartidas (33%) A cc - Aceitável c/ contrapartidas (66%)		

Zonamento proposto no PGU *versus* PP's (área de expansão a Este)

Consideramos estas alterações de uma forma genérica, tendo em conta a diversidade de situações e a sua dependência da análise dos respectivos PP's, sem impactos na envolvente. Os seus resultados são hipóteses que podem ser tidas em conta em posteriores alterações ao plano, variando a respectiva contrapartida: consoante resulte uma mais-valia para o agente privado envolvido (66%); ou não resulte qualquer valia ou haja menor-valia por parte deste (com uma taxa acrescida).

«Mercado temporário – feira» *versus* habitação, equipamento e espaço público

No caso de uma área cujo uso foi reservado para a feira e tendo em conta que a mesma continuou a processar-se no recinto existente para o efeito, consideramos que os respectivos impactos seriam todos nulos, pelo que se admitiria a

hipótese dessa alteração, em altura oportuna e mediante contrapartidas máximas (66%) tendo em conta as consequentes mais-valias daí resultantes para os agentes privados envolvidos.

Aumentos complementares de cércea (no núcleo central)

Neste caso os aumentos de cércea são complementares aos aumentos globais de cércea, já abordados. Tendo em conta que se enquadram no mesmo conjunto, pelo seu acentuado desequilíbrio entre edificado e espaço exterior livre, consideraram-se inaceitáveis.

«Zona industrial» *versus* Habitação

A análise que apresentamos no quadro diz respeito ao estado actual, ou seja, à alteração ao PP, que por sua vez alterou o PGU.

Se na primeira alteração a forma urbana para a parcela em causa era positiva, porque o conjunto proposto tinha uma cércea de $r/c + 1$; presentemente a forma urbana resultante, pela cércea de 9 pisos e volume num dos seus corpos e pela implantação proposta (mesmo com um aumento do espaço público), merece-nos um valor negativo na forma urbana.

Considerando como positiva a mudança de uma indústria de consideráveis dimensões no centro da cidade, ainda por cima desactivada, para área residencial e um valor nulo no restante impacto, resulta que tal alteração era hipotética, mas com contrapartidas máximas (66%).

«Zona industrial» *versus* Equipamento público

No caso da alteração da antiga Fábrica de pesca Brandão Gomes para um equipamento público, existe todo um conjunto de circunstâncias positivas a ter em conta: mudança de uso com base numa indústria que estava desactivada para um equipamento público, com aumento da oferta neste domínio não só para o concelho como supra-municipal; reabilitação de parte do edifício central dessa fábrica, enquanto memória colectiva; aumento da oferta de espaço público entre o equipamento e a beira-mar; e a sua localização, que possibilita a criação de um equipamento descentralizado em relação à cidade. Daí que se considere uma alteração desejável.

Estacionamento subterrâneo em domínio público

A distinção proposta diz respeito entre o estacionamento subterrâneo de uso colectivo ou de uso privado e apresenta resultados distintos:

- Na primeira situação, as questões funcionais e sócio-económico-culturais são positivas, tendo em conta a importância deste uso em geral para a actividade urbana. Quanto às questões de forma urbana, no estacionamento sob o quarteirão das Ruas 4, 17 e e Avda. 8 o resultado é francamente negativo, que devemos associar à alteração pontual já mencionada do respectivo quarteirão; nas restantes há um tratamento mais qualificado do espaço público (nos existentes) e uma potencial qualificação nos perspectivados e há mais-valias para o ou os agentes envolvidos, pelo que o impacto é aceitável, mas condicionado. Essa condicionante é garantida nestes casos através do respectivo acordo da concessão entre a Administração e o agente privado envolvido.
- Na segunda situação, existem alterações nos impactos funcionais, se entendermos que criam precedentes de utilização de áreas de subsolo destinadas ao espaço público, mas cujos impactos são pouco visíveis e reduzidos, pelo que consideramos na generalidade como nulos. Tendo em conta que nos restantes impactos não existem alterações a

registar e existe uma mais-valia para o respectivo agente privado envolvido, considera-se uma alteração aceitável, mas muito condicionada sobre a mais-valia daí resultante.

«Zona desportiva a criar» *versus* Parque de estacionamento público

Este caso não apresenta alterações significativas nas diversas variáveis, dado que ambos os destinos públicos (previsto e existente) são importantes para a área em causa, pelo que tal alteração seria remetida para uma hipotética alteração.

Em síntese, confrontando as alterações ao Ante-Plano de Urbanização de Espinho, tanto as globais como as pontuais, com os critérios de decisão propostos, para a aceitação das ocorrências desejáveis ou aceitáveis, verifica-se que estes teriam sido perecíveis de aplicação.

As situações extremas, em que se consideram inaceitáveis as alterações surgidas, são as que claramente prejudicaram o território em questão, que são: globalmente, a construção dispersa na «zona rural» em torno da cidade (questão genérica dos nossos núcleos urbanos); e pontualmente, aquelas que estão claramente associadas a aumentos consideráveis de edificabilidade prevista.



7 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Flexibilidade *versus* rigidez na relação entre as Administrações

Apenas com um clima de confiança mútua, entre as Administrações Central e Local, conseguem-se ultrapassar conflitos ou encontrar respostas a novas abordagens urbanísticas. Esta confiança assenta numa maior autonomia municipal, desde que regulada e responsável perante a Administração Central.

Para as situações de conflito ou dúvidas existem os tribunais, ao alcance de todos os agentes, inclusive da Administração, que servem para julgar actos administrativos incorrectamente praticados. Na celeridade das suas respostas está a garantia de que os conflitos têm resolução rápida, com consequente aumento dos níveis de confiança por parte de todos, justificando a dispensa da existência de uma tutela técnica que exerce a fiscalização de um nível central sobre o local.

Flexibilidade *versus* rigidez na Administração Urbanística

A Administração Urbanística depende de um saber técnico e de uma vontade política, que para ser eficaz e dinamizadora implica não só a realização do plano urbanístico, como a sua implementação através de um processo de planeamento. Este processo está cada vez mais dependente de objectivos e acções políticas, actua em realidades diversas, sob determinados agentes com interesses vários e (por vezes) contraditórios, tem impactos físicos como sócio-económico-culturais na respectiva envolvente, com impactos correspondentes nas variações do valor de mercado, desenvolve-se numa sociedade de mercado, onde predomina a pretensão do lucro e não se pode esquecer da premissa que norteia a sua Administração - o interesse público.

Perante esta multiplicidade de factores e incógnitas, pressões e oportunidades, do individual ao colectivo, a Administração, pelo seu papel de liderança e de decisão, tem de encontrar meios e processos capazes com vista a flexibilizar não só os seus planos urbanísticos (existentes ou de raiz) como a sua posterior execução, de uma forma clara e conhecida por todos os agentes à partida, com vista a resultados potencialmente realizáveis e qualificados, e no respeito do quadro legal.

A importância da flexibilidade não termina no plano urbanístico, *tout court*, pelo que essa característica mantém-se no seu processo de planeamento e neste há três componentes de actuação que permitem maior ou menor flexibilidade: a maior ou menor flexibilidade do próprio sistema em que se desenvolve o planeamento urbanístico, permitindo consequentemente maior ou menor discricionariedade dessa decisão; o referido conteúdo do plano urbanístico, enquanto suporte de trabalho para a decisão técnica municipal; e, na prática diária, a discricionariedade da Administração na sua decisão, assente fundamentalmente no parecer técnico, aproveitando as margens de manobra permitidas pelo sistema de planeamento e pelo conteúdo do plano urbanístico.

Flexibilidade *versus* flexibilidade regulamentada

Tendo em conta os riscos inerentes que a Administração Urbanística está coagida pela excessiva flexibilidade, que no extremo pode significar a desregulação, constata-se que ela é necessária, mas de forma controlada – regulamentada; até porque complementarmente ajuda a credibilizar a relação entre as Administrações.

Essa flexibilidade, permite uma maior liberdade às iniciativas dos agentes intervenientes, mas deve ser condicionada pelo respeito do interesse público.

Para tal considera-se que determinadas ocorrências podem ser desejáveis ou aceitáveis para a alteração do plano urbanístico, desde que respeitem um conjunto de critérios, conhecidos por todos de antemão, de tal forma abrangentes que englobem as questões de natureza funcional e formal, bem como as variações do valor de mercado (edificabilidade), que garantam que o interesse público não é lesado e que compete à Administração Local o correspondente controlo das mais-valias resultantes dessas alterações - para que ganhe a comunidade em questão.

Esta via potencia e passa muito pela negociação entre as partes (pública e privada), mas dentro de um processo transparente e fundamentado, com normas prévias conhecidas e eventualmente fundamentadas pela Assembleia Municipal ou por órgãos colegiais independentes, com vista também a garantir o aumento dos níveis de confiança necessários entre Administrados e Administração.

Flexibilidade regulamentada *versus* planos urbanísticos

Os planos urbanísticos devem estar predispostos à mudança e essa flexibilidade está intimamente associada ao seu próprio conteúdo. A natureza e a técnica utilizadas são importantes na maneira como podem ser aceites e introduzidas tais alterações.

Não se pretende aqui defender esta ou aquela natureza e/ou técnica (aplicadas de forma isolada ou complementarmente), como modelo mais ou menos favorável para os propósitos das mudanças pretendidas, até porque dependem de um conjunto de factores tão vasto, que tal seria insensato; e porque nesta matéria, em relação ao segundo objectivo proposto no início desta dissertação, da procura de processos metodológicos que articulem um quadro regulamentar com processos mais expeditos, para integrar as ocorrências desejáveis ou aceitáveis nas alterações pretendidas no plano, encontraram-se poucas respostas e muito genéricas.

No entanto há que referir que se nos apresentam dois caminhos possíveis quanto às alterações mais expeditas do plano urbanístico:

- Pela via da alteração segundo o respeito de um conjunto de critérios e condições estabelecidos, conforme defendemos e abordamos no ponto anterior;
- Ou caso o próprio plano urbanístico tenha como pressuposto a previsão no seu conteúdo sobre quais os procedimentos para as potenciais alterações, perante a importância da cada programa e perante as suas consequências ao nível das mais-valias em causa.

O plano urbanístico pode então prever, à partida, normas no seu próprio regulamento que permitam essas alterações. Estaríamos entre um plano-programa e um plano-regulamento.

Flexibilidade regulamentada *versus* execução urbanística

A Administração Urbanística necessita de reconhecer que as regras absolutas e inquestionáveis são inatingíveis, mas que devem existir regras para a incerteza.

A existência de discricionariedade em qualquer processo de controlo da execução urbanística é inevitável. A clarificação dos critérios para a avaliação do uso desse poder discricionário é fundamental para todos os agentes.

A proposta da flexibilidade regulamentada na execução urbanística tem consequentemente dois graus de alterações: os casos pontuais e os globais. Perante os primeiros o município poderia ter autonomia para a respectiva tomada de decisão, desde que devidamente justificada e divulgada publicamente; em relação a alterações de carácter global, pelos proporcionais impactos na sua envolvente (físicas e sócio-económico-culturais) e na variação do valor de mercado, deveriam ter um controlo suplementar prévio da respectiva Assembleia Municipal ou de órgãos colegiais independentes, que não só as verificavam, como as abalizavam perante a opinião pública.

Por outro lado, a flexibilidade regulamentada proposta acarreta consigo uma maior responsabilização por parte dos técnicos municipais que decidem. A Administração Urbanística não se cinge à mera verificação do que pode ou não pode ser realizado. Neste caso ela está mais dependente da qualidade da proposta em análise e do seu mérito, enquanto síntese das questões formais e funcionais que apresenta. Naturalmente que esta maior amplitude de critérios de avaliação permite uma maior aleatoriedade na tomada de decisão final, com os respectivos riscos. Mas o processo de planeamento não é uma verdade absoluta, sem margem para o erro ou eventual aproveitamento alheio em relação ao interesse público. É esse o risco inerente ao acto de decidir, o melhor possível tecnicamente e trabalhando com as variáveis disponíveis. Em suma o técnico municipal, enquanto representante da Administração, quando opina e actua está consequentemente a praticar urbanismo.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRUNHOSA, Maria José – **Os PDM's de 1ª geração – Planos cinzentos, ordenamento formal, resultado incerto**. Porto: Sociedade e Território n.º 22. Setembro 1995. 33-36.
- ADAMS, David – **Urban planning and the development process**. London: UCL Press Limited, 1994. ISBN 1-85728-021-0HB; 1-85728-022-9PB.
- AGUIAR, Marta M. – **A história do ordenamento do território como instrumento operativo (reflexões e perspectivas)**. Porto: Sociedade e Território n.º 34. Setembro 2002. 143-148.
- ALVES, Rui Amaro – **Informação sobre o estado do ordenamento do território: passado, presente e futuro**. Porto: Sociedade e Território n.º 24. Maio 1997. 158-167.
- AMADO, Miguel Pires – **Planeamento urbano sustentável**, Casal de Cambra: Caleidoscópio_Edição e Artes Gráficas, SA, 2005. ISBN 972-8801-74-2.
- ASCHER, François - **Vers un urbanisme strategique, decisionnel et heuristique**. Porto: Sociedade e Território n.º 13. Junho 1991. 115-129.
- ASCHER, François – **Metapolis. Acerca do futuro da cidade**. Oeiras : Celta Editora, 1998. ISBN 972-8027-89-3.
- AUBY, Jean-Bernard [et al.] – **La règle et l'urbanisme**, Paris : ADEF, 1987.
- BOOTH, Philip – **Controlling Development. Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong**, London: UCL Press Limited, 1996. ISBN 1-85728-584-0 HB, 1-85728-585-9 PB.
- BRUNNER, Christian [et al.] – **Densité & formes urbaines dans la métropole marseillaise**, Marseille: agAM et Edicions Imbernon, Outubro 2005.
- BUSQUETS, Joan – **Planeamiento: pasado reciente y futuro próximo**. Porto: Sociedade e Território, n.º 22. Setembro 1995. 10-21.
- BUSQUETS, Joan – **Presente y perspectivas del urbanismo**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 46-60.
- CAMPOS, Victor – **Regulamentação da prática urbanística e licenciamento municipal**. Lisboa: Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Novembro 1992. ISBN: 972-49-1559-X.
- BYRNE, Gonçalo – **Geografias vivas. VI Bienal internacional de arquitectura de São Paulo**. Lisboa: Ordem dos Arquitectos e Caleidoscópio, Outubro 2005. ISBN: 978-972-8897-10-9.
- CARMONA, Matthew, SIEH, Louie – **Measuring quality in planning. Making the performance process**. New York: Spon Press, 2004. ISBN 0-415-31523-9 HB, 0-415-31524-7 PB.
- CARVALHO, Jorge – **Do conceito de planeamento à gestão urbanística – Évora como referência**. Porto: Sociedade e Território nº. 4. Maio 1986. 72-82.
- CARVALHO, Jorge – **Évora – Administração urbanística**. Évora: Câmara Municipal de Évora, 1990. ISBN 972-95112-6-8
- CARVALHO, Jorge – **Urbanismo em Coimbra. Novos rumos**. Porto: Sociedade e Território n.º 22. Setembro 1995. 81-86.
- CARVALHO, Jorge – **Ordenar a cidade**. Coimbra: Quarteto editora, 2003. ISBN 972-8717-60-1.
- CARVALHO, Jorge – **Plano de cidade**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 80-88.
- CARVALHO, Jorge, OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Perequação, taxas e cedências. Administração urbanística em Portugal**. Coimbra: Livraria Almedina, Setembro 2003.

CEFA - **Estrutura Territorial da AMP**, documentos para a exposição da UIA-Barcelona, Faculdade de Arquitectura do Porto, (policopiado): 1998.

CHESCHIRE, Paul, GORDON, Ian – **EuRopean integration: The logic of territorial competition and Europe's urban system**. In HALL, Peter (et al.) – **Cities in competition. Productive and sustainable cities for the 21st century**. Melbourne: Longman Australia Pty Ltd. 1995. ISBN 0-582-80106-0. 108-126.

CORREIA, Alves – **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 1989. ISBN 972-40-0469-4.

CORREIA, Paulo V.D. – **PROT – Conteúdo, oportunidade e eficácia**. Porto: Sociedade e Território n.º 22. Setembro 1995. 87-91.

CORREIA, Paulo V.D. – **A execução dos Planos Directores Municipais. Breves considerações**. Coimbra: Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente n.º 3, Junho 1995 b). ISSN: 0872-9336.

CORSINI, José Maria Ordeig – **Diseño y normativa en la ordenación urbana de Pamplona (1770-1960)**. Navarra: Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Cultura, 1992.

COSTA, Alexandre Alves [et al.] – **Cidade-Sofia**, Coimbra: Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, 2005. ISBN 972-99821-1-2. 210-213.

CRAVEIRO, Maria Teresa – **A articulação entre planos e projectos: a experiência de Lisboa**. Porto: Sociedade e Território n.º 24. Maio 1997. 8-18.

CULLINGWORTH, J. Barry, NADIN, Vincent – **Town & county planning in the UK**, London: Rotledge, 12th edition, 1997. ISBN 0-415-13913-9.

ECO, Umberto – **Como se faz uma tese em Ciências Humanas**, Lisboa: Editorial Presença, 11ª Edição, 2004.

D.G.O.T.- D.U. – **Vocabulário de termos e conceitos do ordenamento do território 1999**. Lisboa: Edição D.G.O.T.-D.U., 2000. ISBN: 972-8569-11-4

D.G.O.T.- D.U. – **Relatório do estado do ordenamento do território**. Lisboa: Edição D.G.O.T.-D.U., Maio 2005. ISBN: 972-8569-36-X

DOMINGUES, Álvaro – **Maastricht. Comentário de Álvaro Domingues**. Coimbra: Cidadesofia. Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, 2003. ISBN 972-99821-1-2. 164-169.

DOMINGUES, Álvaro; SILVA, Luís Pedro – **Formas recentes de urbanização no Norte Litoral**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 8-21.

DOMINGUES, Álvaro [et al.] – **Cidade e Democracia. 30 anos de transformação urbana em Portugal**. Lisboa: Argumentum Edições, Junho 2006. ISBN: 972-8479-39-8.

EUROPEAN COMMISSION – **The EU compendium of spatial planning systems and policies** – United Kingdom. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. ISBN 92-828-2685-6. URL - <http://www.espace-project.org/reading.htm>

FERREIRA, António Fonseca – **Paradoxos do planeamento urbanístico em Portugal**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 23-26.

GONÇALVES, Fernando – **A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais?** Porto: Sociedade e Território n.º 4. Maio 1986. 92-115.

GRANDE, Nuno – **O verdadeiro mapa do universo: Uma leitura diacrónica da cidade portuguesa**, Coimbra: Edições do Departamento de Arquitectura da FCTUC, 2002. ISBN 972-97383-7-8.

HEALEY, Patsy, PURDUE, Michael, ENNIS, Frank – **Negotiating development. Rationales and practice for development obligations and planning gains**. London, E & FN SPON, 1st Edition, 1995. ISBN 0 419 19410 X.

JACINTO, Fátima, LAMAS, Bruno, MACHADO, Rita – **O esquema director como figura mediadora: o caso da Quinta da Migalha**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 168-174.

KRUGGER, Mário – **Cambride. Comentário de Mário Krugger**. Coimbra: Cidadesofia. Departamento de Arquitectura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra, 2003. ISBN 972-99821-1-2. 192-193.

LACAZE, Jean-Paul – **A cidade e o urbanismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. ISBN 972-771-107-3. (a)

LACAZE, Jean-Paul – **O ordenamento do território**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. ISBN 972-771-007-7. (b)

LAMAS, José M. Ressano Garcia – **Morfologia urbana e desenho da Cidade**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3ª Edição, 2004. ISBN 972-31-0903-4.

LÔBO, Margarida Souza – **Planos de urbanização: A época de Duarte Pacheco**, Porto: FAUP Publicações, 2ª Edição, 1995. ISBN 972-9483-14-0.

LOBO, Manuel da Costa – **O planeamento urbanístico – a sua prática profissional**. Porto: Sociedade e Território n.º 4. Maio 1986. 61-71.

LOBO, Manuel da Costa – **Planeamento urbano em Portugal**. Porto: Sociedade e Território n.º 21. Março 1995. 8-17.

LOBO, Manuel da Costa – «**Os Planos Urbanísticos**», de Nuno Portas. **Para uma Convergência**. Lisboa: Urbanismo. Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses. Julho 1999. 4-7.

LOBO, Manuel da Costa - **Administração urbanística - evolução legal e a sua prática**, Lisboa IST Press, 2001. ISBN: 972-8469-16-0.

LOBO, Manuel Costa [et al.] – **Normas urbanísticas, Volume I – Princípios e conceitos fundamentais**, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1.ª edição, 1990. ISBN 36550/90.

LOURENÇO, Júlia Maria – **Expansão urbana. Gestão de planos-processo**, Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Março de 2003. ISBN 972-31-0992-1.

LYNCH, Kevin – **A imagem da cidade**, Lisboa: Edições 70, Julho de 1982.

LYNCH, Kevin – **A boa forma da cidade**, Lisboa: Edições 70, 1999. ISBN: 9724410250.

MADEIRA, Carla Madeira, ABREU, Maria Manuel – **Comunicar em Ciência: como redigir e apresentar trabalhos científicos**, Lisboa: Escolar Editora, 2004. ISBN 972-592-165-8.

MARQUES, Teresa Sá – **Portugal na transição do século. Retratos e dinâmicas territoriais**, Lisboa: Edições Afrontamento, Setembro 2004. ISBN 972-36-0709-3.

MATEUS, Diogo – **Uma visão do território actual**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 142-147.

MORALES, Manuel de Solà i Rubió – **Les formes de creixement urbà**. Barcelona: Edicions UPC, 1993. ISBN 84-7653-349-7.

MORALES, Manuel de Solà i Rubió – **Espaços Públicos/Espaços Colectivos**. Lisboa: Urbanismo. Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses. Outubro 1999. 14-19.

MOREIRA, Graça – **Da cidade industrial à pós-industrial**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISBN 0873-6308. Junho 2004. 27-37.

MOTTE, Alain [et al.]; Schéma directeur et projet d'agglomération. L'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées. Paris : Editions JURIS-SERVICE, 1995. ISBN 2.907648 79-9.

NEVES, António Oliveira das – **Planeamento estratégico e ciclo de vidas das grandes cidades – Os exemplos de Lisboa e Barcelona**. Oerias: Celta Editora, 1996. ISBN 972-8027-35-4.

NEWMAN, Peter, THORNLEY, Andy – **Urban Planning in Europe**. London: Routledge, 1st. Edition, 1996. ISBN 0-415-11178-1.

NOGUERA, Luis Esteban – **La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas**. Barcelona: Electa, 1ª Edición, Marzo 2003. ISBN 84-8156-344-7.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Evolução do quadro legal dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)**. Porto: Sociedade e Território n.º 34. ISSN 0873-6308. Setembro 2002. 10-17.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Os princípios da Nova Lei do Ordenamento do Território: da hierarquia à coordenação**. Coimbra: CEDOUA n.º5, Junho 2000. ISSN: 0874-1093.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – **Leis, decretos e afins urbanísticos no contexto europeu**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. ISSN 0873-6308. Junho 2004. 148-155.

PARDAL, Sidónio CORREIA, Paulo V.D.; LOBO, Manuel Costa – **Normas urbanísticas, Volume II – Desenho Urbano – Perímetros urbanos – Apreciação de Planos**, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1.ª edição, 1991. ISBN 49100/91.

PARDAL, Sidónio; CORREIA, Paulo V.D.; LOBO, Manuel Costa – **Normas urbanísticas, Volume III – Elementos de direito urbanístico – Loteamentos urbanos – Ordenamento agro-florestal**, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1.ª edição, 1993. ISBN 972-8139-00-4.

PARDAL, Sidónio; LOBO, Manuel Costa; Correia, Paulo V. D. – **Normas urbanísticas, Volume IV – Planeamento integrado do território – Elementos de teoria crítica**, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1.ª edição, 2000. ISBN 972-8139-05-5.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário – **Introdução ao ordenamento do território**, Lisboa: Universidade Aberta, 1999. ISBN 972-674-273-0.

PEREIRA, Álvaro – **Monografia: Espinho**, Santa Maria de Lamas: Edição de Autor, 1970.

PHILIP, Kivel – **Land and the city. Patterns and processes of urban change**, Londres: Routledge, 1993. ISBN 0-415-08781-3-Hb.

PIRES, Artur Rosa – **Teoria e método em planeamento**, Aveiro: Universidade de Aveiro, 1995.

PORTAS, Nuno – **Conceitos de desenvolvimento urbano**. Lisboa: Jornal dos Arquitectos. Abril e Maio de 1987. 9-11,17.

PORTAS, Nuno – **Os planos para Lisboa**. Porto: Sociedade e Território n.º 10-11. Dezembro 1989. 131-138.

PORTAS, Nuno – **Crítica do urbanismo: O desenho urbano em situações de costa**. Porto: Sociedade e Território n.º 13. Junho 1991. 91-95.

PORTAS, Nuno – **Os Planos Directores como instrumentos de regulação**. Porto: Sociedade e Território n.º 22. Setembro 1995. 22-32.

PORTAS, Nuno – **Os Planos Urbanísticos: questão de objectivo e não de objectiva**. Lisboa: Urbanismo. Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses. Março 1999. 22-25.

PORTAS, Nuno – **Depoimento de Nuno Portas – Entrevista de António Fonseca Ferreira**. Porto: Sociedade e Território n.º 33. Maio 2002. 8-23.

PORTAS, Nuno – **Arquitectura(s). História e Crítica, Ensino e Profissão**. Porto: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. 2005. ISBN 972-9483-72-8.

PORTAS, Nuno – **Os tempos das formas. Volume I: A Cidade feita e refeita**. Guimarães: Editorial DAAUM 1.ª Edição, Outubro 2005. ISBN 972-99822-0-1.

PORTAS, Nuno, DOMINGUES, Álvaro, CABRAL, João [et al.] – **Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2004. ISBN 972-31-1061-X.

- PORTAS, Nuno, SÁ, Manuel Fernandes, [et al.] – **Planos operativos de escala intermédia. Caracterização técnica e arquitectónica**, Porto: FAUP / DGOTDU / JNICT, Março 1998.
- POL, Francisco – **Incursiones en el método, digresiones sobre el estilo**. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. ISBN 84-600-7634-2 (Septiembre 1989) 9-14.
- RETO, Luís, NUNES, Francisco – **Normas de elaboração de teses de mestrado**. Lisboa: ISCTE, (2001), consult. 1 Jun.2005. Disponível na URL : http://213.13.125.90/portallizer/upload_ficheiros/0203LuisRetoeFranciscoNunes.pdf
- ROBERT, Claude [et al.] – **La règle et l'urbanisme**, Paris : Association des études foncières, 1987.
- ROSETA, Helena – **Urbanismo e corrupção**. Lisboa: Visão. 21 de Dezembro de 2006. 122.
- RUIVO, César; CUNHA, Júlio Pereira – **Ordenamento do território e gestão urbanística municipal**. Braga: Editora Correio do Minho/SM, Agosto 1998.
- RYDIN, Yvonne – **Urban and environmental planning in the UK**. London: Macmillan Press, 1994. ISBN 0-333-73191-1.
- RODRIGUES, José Miguel Neto Viana Brás – **Oportunidades e instrumentos para a intervenção na cidade: O planeamento urbano entre planos, projectos e participação privada**. Porto: FAUP / FEUP. Tese de mestrado, 1998.
- SALGADO, Nuno – **Ordenamento do território e urbanismo**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1.ª edição, 1994. consult. 23 Set. 2006. Disponível na URL: http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_D_7526_1_0001.htm
- SALGUEIRO, T. B. – **A Cidade em Portugal**. Porto: Edições Afrontamento, 1992.
- SILVA, Maria Calvo Loureiro Tavares da – Actuações urbanísticas informais e “medidas de diversão” em matéria de urbanismo. Coimbra: CEDOUA n.º5, Junho 2000. 55-70. ISSN: 0874-1093.
- SOARES, Luís Jorge Bruno [et al.] – **Neste número**. Porto: Sociedade e Território n.º. 4 . Maio 1986. 4-8.
- SOARES, Luís Jorge Bruno – **A realidade incontornável da dispersão**. Porto: Sociedade e Território n.º 33. Maio 2002. 123-128.
- SOARES, Luís Jorge Bruno – **Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território**. Porto: Sociedade e Território n.ºs 37 e 38. Junho 2004. 96-102. ISBN 0873-6308.
- TELLES, Gonçalo Ribeiro [et al.] – **Plano verde de Lisboa**. Lisboa: Edições Colibri, Outubro 1997. ISBN 972-8288-74-3.
- TÁVORA, Fernando – **Da organização do espaço**. Porto: E.S.B.A.P. 1962.

ANEXOS

1 – Ortofotomapa do Concelho de Espinho

2 – Planta de Zonamento do PGU

Declaração. — Torna-se público que, por despacho do Ministro das Obras Públicas de 6-10-73, exarado na sequência do parecer do Conselho Superior de Obras Públicas, n.º 3947, de 3-4-73, foi aprovado o plano geral de urbanização de Espinho, cujos regulamento e planta se publicam em anexo.

Mais se torna público que esta Direcção-Geral procedeu ao registo do referido plano, com o n.º 01.01.07.02/02-92, em **24-7-92**.

6-8-92. — O Director-Geral, **Vitor Manuel Carvalho Melo**.

Regulamento

CAPÍTULO I

Disposições especiais do zonamento

Artigo 1.º

O Antepiano de Urbanização de Espinho é dividido, para efeito da sua aplicação, nas seguintes zonas:

a) Zonas de habitação:

Existentes;
A completar;

b) Zonas residenciais:

Existentes;
A completar ou a criar;
Com espaço público;

c) Zonas industriais:

Existentes;
A criar;

d) Zonas verdes:

Jardim público ou esplanada, existente e a criar;
A arborizar;
Parque;
Parque de campismo;

e) Zonas desportivas:

Existentes;
A criar;

f) Zona rural;

g) Zona *non aedificandi*;

h) Zona do centro social-comercial;

i) Zona central;

j) Zona da beira-mar;

k) Zona a sanear.

Outras zonas de carácter especial são previstas, cuja finalidade é de criar reservas para órgãos de interesse público. Dizem respeito às zonas de reserva de: cemitérios, edifícios públicos ou de interesse público, parques de estacionamento e vias de comunicação a criar. Estas zonas não poderão ter outra utilização que a prevista.

Artigo 2.º

Zonas de habitação existente

1 — Estas zonas dizem respeito a zonas urbanas centrais e adjacentes onde se situam se situam, a par da habitação, actividades do sector secundário e terciário.

2 — Estas zonas são predominantemente destinadas a habitação.

3 — É admissível a instalação de comércio no rés-do-chão.

4 — É admissível a instalação de artesanatos ou pequenas oficinas (com o máximo de três operários) no caso de não produzirem ruídos, fumos, cheiros, perigos ou qualquer outro inconveniente.

a) Sempre que haja dúvidas quanto aos inconvenientes anteriormente indicados, não será autorizada a instalação de artesanatos ou oficinas.

5 — Não serão autorizadas novas instalações industriais, não sendo igualmente permitida a ampliação das existentes.

a) As obras de reparação em instalações industriais existentes só serão autorizadas quando for julgado necessário por razões de salubridade ou

higiene e, estas mesmo, a título precário, não podendo de forma alguma resultar em aumento de área coberta ou do volume existente.

6 — Qualquer nova construção deverá atender à sua conjugação com as construções existentes, ou a prever, no respeitante a profundidades, afastamentos laterais, meações e cercas.

7 — A área coberta não poderá exceder 2/3 da profundidade do talhão e desde que seja respeitado o n.º 6 deste artigo.

8 — A construção das caves só é permitida quando respeitados os números anteriores do presente artigo e em conformidade com o RGEU.

9 — Não são admissíveis habitações ou outras instalações que não apresentem frente sobre a rua.

Artigo 3.º

Zonas de habitação a completar

1 — Sob esta designação entendem-se todos os terrenos livres, contíguos às zonas de habitação existentes, ficando abrangidos pelas disposições do artigo 2.º daquela zona. Poderão exceptuar-se os casos seguintes:

a) Quando as dimensões dos terrenos o permitam ou um programa de renovação urbana o justifique, poderá atender-se a um plano de conjunto. Nestes casos, ter-se-á em conta a boa insolação, não só dos edifícios propostos como a que resultará para as construções mais próximas, assim como as soluções de transição, parques de estacionamento, reserva de espaços públicos, etc.;

b) Quando se verifique a viabilidade da aplicação da alínea a) a autorização da construção ficará sujeita ao prévio pagamento da mais-valia, quando advenha uma melhor utilização do terreno do que aquela que resultaria da simples construção à face dos arruamentos existentes.

Artigo 4.º

Zonas residenciais existentes

1 — Estas zonas, onde a ocupação habitacional é mais acentuada, deverá ser preservada das actividades que não lhe estejam directamente ligadas. São admissíveis actividades de carácter cultural, comercial de primeira necessidade, religioso e garagens de recolha.

2 — Não é admissível a instalação de indústrias, armazéns ou oficinas.

3 — Nestas zonas, quando contíguas às de expansão, apenas se poderão admitir as actividades referidas no n.º 1 deste artigo, quando constituam apoio não só a zonas existentes como para as zonas residenciais a completar. Neste caso, a localização ficará dependente da sua definição em planos parciais.

4 — Nas áreas em que esta ZRE se interpenetra com as zonas de expansão não são permitidas as instalações referidas no n.º 1 deste artigo, com excepção de garagens de recolha, quando privativas.

Artigo 5.º

Zonas residenciais a criar

1 — Estas zonas abrangem os terrenos onde é necessário fazerem-se estudos especiais de arranjo nos quais sejam incluídos os respectivos equipamentos.

2 — Estas zonas são destinadas exclusivamente a habitação, além da qual apenas é de considerar o equipamento comercial de utilização quotidiana, serviços culturais, recreio e garagens de recolha.

3 — As instalações relativas a comércio e serviços culturais referidos anteriormente, localizar-se-ão estritamente nos locais previstos, em conformidade com os planos parciais.

4 — A autorização de construção dependerá da prévia aprovação de planos parciais. Estes serão da iniciativa municipal ou particular, devendo ser instruídos, no mínimo, com um levantamento rigoroso de uma área superior à estritamente necessária de forma a permitir relacionar com a zona envolvente, na escala de 1:1000 ou 1:500, planta cadastral, perfis longitudinais e transversais, com apoios nas vias hierarquicamente superiores, propostas de reemparelamento e definição de todas as características das construções, estudo económico, silhuetas das edificações no seu conjunto, estudo de insolação, etc.

Artigo 6.º

Zonas residenciais com espaço público

1 — As prescrições referidas para as zonas residenciais a criar são extensivas a estas zonas.

2 — Nos planos parciais destas zonas, assumirá particular importância a criação de espaços públicos. Estes espaços públicos terão a função de jardim com equipamento de recreio infantil.

Artigo 7.º

Zonas industriais

1 — As indústrias constantes das tabelas I e II anexas ao Regulamento das Indústrias Insalubres, Incómodas, Perigosas ou Tóxicas, aprovado por Decreto n.º 8364, de 25 de Agosto de 1922, distribuir-se-ão pelo território do modo seguinte:

Não nocivas — indústria existente nas zonas urbanas existentes e a poente da variante do caminho de ferro;

Nocivas — a sul da ribeira da Silvalde, entre a variante do caminho de ferro e a variante da estrada nacional n.º 109.

Artigo 8.º

Zonas industriais existentes

1 — Para as indústrias existentes situadas nas zonas de habitação não é permitida a sua expansão, com excepção daquelas que se encontram especificadas nas peças desenhadas, as quais se destinam a acudir às necessidades reais imediatas.

2 — Não são de autorizar habitações, salvo quando se trate das instalações de habitação do guarda ou da assistência do pessoal.

3 — As edificações não ocuparão mais de 80% da área do terreno.

4 — A altura das edificações não poderá ultrapassar 4 m, quando daí não advenha prejuízo para construções vizinhas.

5 — As indústrias que se situam nas proximidades das zonas de habitação e que deixam de laborar, não poderão voltar à sua função.

Artigo 9.º

Zonas industriais a criar

1 — As zonas industriais a criar serão organizadas por forma a que:

- a) As operações de carga e descarga se façam dentro dos limites das próprias instalações;
- b) Sejam previstos estacionamentos privativos;
- c) Os volumes de construção sejam sempre previstos por forma a conjugarem-se com as outras unidades;
- d) A área coberta dos talhões não ultrapasse 80% da sua superfície;
- e) Sejam reservados espaços para a criação das massas arborizadas.

Artigo 10.º

Zonas de jardins públicos ou esplanadas, existentes e a criar

1 — São apenas consentidas nestas zonas, pequenas instalações estritamente complementares ao apoio da população que procura estes lugares para descanso ou entretenimento. Quando haja dúvida quanto ao seu interesse para o bem comum, ou quanto ao seu partido estético, não serão aceites tais instalações.

2 — Nos planos de arranjo de jardins públicos ou esplanadas, poderão ser consentidas instalações que sirvam ao interesse geral, desde que se integrem plenamente na composição do conjunto e em conformidade com n.º 1 deste artigo.

3 — Não é permitida qualquer instalação, mesmo a título provisório quando, pelo seu carácter, altere a tranquilidade ou o ambiente do local.

Artigo 11.º

Zonas arborizadas existentes, a conservar

1 — Trata-se de massas arbóreas a conservar pela sua importância para a salubridade da vila e como factor de equilíbrio da paisagem.

2 — O abate de árvores deverá ser previamente comunicado à Câmara.

3 — Não é permitida a destruição ou abate de árvores que não seja conforme o preceituado no n.º 4 deste artigo.

4 — As zonas arborizadas, indicadas nas peças desenhadas do antepiano, deverão permanecer afectas à exploração florestal, sendo de interesse público que a mesma não se faça por cortes rasos mas sim por cortes ajardinados.

Artigo 12.º

Zonas a arborizar

1 — As zonas a arborizar designam as áreas que serão motivo de estudos adequados, de índole paisagística, e que deverão atender às diferentes características de sítio e de microclimas, cujos estudos especializados serão enquadrados no âmbito geral do antepiano.

2 — É permitido criar espaços para estacionamento e veredas de poços. Nas zonas a arborizar que acompanham a via das praias, a Câmara poderá autorizar instalações de interesse público, quando integradas num plano de conjunto, previamente aprovado.

3 — Exceptuando o prescrito no n.º 2 do presente artigo, não é permitida qualquer espécie de construção.

Artigo 13.º

Zona de parque (reserva)

1 — Esta zona destina-se à criação de um parque municipal.

2 — Não é autorizada qualquer espécie de construção nesta zona nem tão pouco o abate de árvores, sendo aplicável o disposto no artigo 11.º

Artigo 14.º

Zona de parque de campismo

1 — Apenas se admitem, nesta zona, instalações de apoio e apetrechamento à prática do campismo.

2 — É aplicável o disposto no artigo 11.º

Artigo 15.º

Zonas desportivas

1 — Estas zonas destinam-se exclusivamente à prática desportiva, não sendo de admitir qualquer instalação alheia a essa função.

Artigo 16.º

Zona desportiva existente

1 — Nesta zona não são permitidas construções que não sejam de melhoria das instalações existentes e quando daí advenha vantagem para a modalidade desportiva a que são destinadas.

Artigo 17.º

Zona desportiva a criar

1 — São autorizadas construções, nesta zona, apenas quando de se destinem ao funcionamento e exploração das instalações desportivas.

2 — A criação de uma nova zona desportiva deverá ser motivo de um plano parcial prévio, que ultrapasse a área considerada indispensável para as instalações, por forma a haver um enquadramento geral que defina rigorosamente os acessos, estacionamentos, etc.

3 — As áreas a prever para estacionamento comportarão o equivalente a um automóvel por cada dez espectadores. Os parques serão calculados e organizados para a lotação máxima de espectadores.

Artigo 18.º

Zona rural

1 — Nesta zona são permitidas construções destinadas a fins agrícolas quando satisfaçam o preceituado nas alíneas seguintes:

- a) É permitida a edificação de habitação destinada ao cultivador, quando se trate de prédio rústico com a área mínima de 4 ha, não podendo nestes casos a superfície construída ultrapassar meio por cento da área da propriedade;
- b) Todos os pedidos de construção serão acompanhados dos documentos necessários que façam prova da propriedade das áreas mínimas especificadas anteriormente.

2 — Nesta zona, a Câmara não é obrigada à realização de benfeitorias de interesse público tais como: acessos, redes de abastecimento de água, saneamento e energia eléctrica, etc.

Os interessados deverão esclarecer devidamente, quando estejam nas condições citadas no corpo deste artigo, a forma como resolverão o abastecimento de água e o saneamento.

3 — Nesta zona, são permitidas estritamente obras de reparação e conservação das edificações existentes.

Artigo 19.º

Zonas non aedificandi

- 1 — Estas zonas destinam-se a preservar as vias fundamentais a fim de lhes garantir a sua plena eficiência.
- 2 — Nestas zonas não é autorizada qualquer espécie de construção.
- 3 — Todo e qualquer novo acesso através desta zona, não é permitido.
- 4 — Em relação à variante da estrada nacional n.º 109, serão apenas considerados os acessos previstos nas peças desenhadas do antepiano.
- 5 — O prolongamento da directriz, em estudo, para nascente a partir de Anta, que ligará com a auto-estrada e até esta, é envolvido por uma zona de protecção de 50 m para cada lado e a contar da berm da estrada.
- 6 — Estas zonas ficarão sujeitas, de um modo geral, a estudos especiais de enquadramento paisagístico, a elaborar oportunamente. Até à aprovação dos respectivos estudos, vigorará o exposto neste artigo. Os estudos a elaborar serão um aditamento a estas prescrições que ajustarão para mais ou para menos a zona de protecção proposta.

Artigo 20.º

Zona do centro social-comercial

- 1 — Esta zona destina-se a constituir o centro de apoio das zonas de expansão, devendo obedecer ao preceituado seguinte:
 - a) Toda e qualquer pretensão de construção, apenas poderá ser considerada para apreciação, após a aprovação prévia de um plano parcial específico;
 - b) O plano parcial desta zona será reprogramado e estudado, dando primazia ao apetrechamento necessário a uma «unidade» da ordem dos 8000 habitantes;
 - c) O plano parcial será concebido por forma a permitir a sua realização por fases.

Artigo 21.º

Zona central

- 1 — Nesta zona situam-se as principais actividades de carácter administrativo, comercial e religioso.
- 2 — Haverá que fomentar as actividades referidas no n.º 1 do presente artigo.
- 3 — Não são permitidas quaisquer espécies de unidades industriais, devendo procurar-se antes a sua remoção para zona adequada.
- 4 — Não são permitidos novos armazéns e as oficinas ou artesanatos são apenas de considerar nas condições do n.º 4 do artigo 2.º
- 5 — Os rés-do-chão e as caves dos edifícios destinados a instalações comerciais poderão ocupar, no máximo, dois terços da profundidade dos talhões.
- 6 — As coberturas e os respectivos elementos de iluminação não poderão situar-se a cota superior ao nível do 1.º andar. Não poderão ultrapassar a altura de 4 m em relação ao nível do passeio.
- 7 — Poder-se-á encerrar a cobertura total da área do rés-do-chão, que obedeça a um plano de conjunto do quarteirão e quando daí resulte um bem comum.
- 8 — As caves e os rés-do-chão não poderão ser ocupados como habitação.
- 9 — A remodelação de edifícios existentes ou as novas construções deverão atender ao seguinte:
 - a) Conjugação dos alinhamentos de qualquer das fachadas com as construções existentes, a menos que se estabeleça uma orientação específica que seja merecedora da prévia aprovação da Câmara;
 - b) Conjugação dos volumes e cérvexas;
 - c) Conjugação de remates;
 - d) Conjugação de materiais e cores.

Artigo 22.º

Zona da beira-mar

- 1 — Destina-se à valorização da zona turística e, a exemplo dos trabalhos já realizados a sul da piscina, para os quais houve que encerrar a remodelação de um quarteirão, considera-se que:
 - a) São permitidas apenas obras de conservação e reparação, sem que isso dê direito aos proprietários de exigirem, em caso de expro-

priação, uma indemnização correspondente às melhorias introduzidas;

- b) A demolição e reconstrução é variável desde que, previamente, haja sido elaborado e aprovado um plano parcial cuja área de estudo não poderá ser inferior à do quarteirão. Este plano parcial incluirá, além de todas as peças necessárias à sua perfeita interpretação, um estudo económico e de reemparcelamento;
- c) Os estudos citados na alínea b) terão como principal base de programa a criação de esplanadas, equipamento turístico, estacionamentos, etc.

Artigo 23.º

Zona a sanear

- 1 — Esta zona abrange as construções que oferecem piores condições de habitabilidade, situando-se em pontos susceptíveis de valorização.
- 2 — As obras a autorizar limitar-se-ão ao estritamente indispensável para acudir a problemas de segurança ou de pequena conservação.
- 3 — As construções em estado de ruína não poderão ser reconstruídas.
- 4 — As obras só serão autorizadas mediante declaração prévia do proprietário de que renuncia a qualquer indemnização pelo valor resultante das melhorias introduzidas, em caso de expropriação. Toda e qualquer obra só poderá ser licenciada a título precário.
- 5 — Para estas zonas serão elaborados planos parciais de urbanização que concretizarão a nova forma de utilização dos terrenos.
- 6 — A possibilidade de novas construções poderá ser considerada desde que o plano citado no n.º 5 deste artigo tenha sido aprovado pela Câmara e pela DGSU.

CAPÍTULO II

Disposições gerais

Artigo 24.º

Licenças para obras

- 1 — Além dos elementos normalmente exigidos para a apreciação de projectos, os interessados apresentarão duas fotografias do local que permitam esclarecer as relações da pretensão com as propriedades vizinhas.
- 2 — A Câmara não poderá licenciar qualquer obra de construção civil quando esta não estiver de acordo com o antepiano e o presente regulamento.
- 3 — Poderá, no entanto, a Câmara licenciar obras de beneficiação de edifícios existentes que estejam sujeitos a expropriação desde que o proprietário declare ser a título precário e se sujeite a renunciar a qualquer indemnização pelo aumento do valor resultante das obras pretendidas.

Artigo 25.º

Utilização dos prédios

- 1 — Não é autorizada qualquer utilização de prédio urbano, rústico ou misto, quando não esteja conforme ao antepiano e ao presente regulamento.

Artigo 26.º

Arruamentos

- 1 — É da exclusiva competência da Câmara Municipal a abertura, alargamento ou previsão de novos arruamentos.
- 2 — Apenas poderá ser consentida a contribuição particular quando resulte também em benefício da comunidade e desde que a pretensão respeite as previsões do antepiano.
- 3 — Quando se verifique o referido no n.º 2 do presente artigo, a Câmara Municipal estabelecerá os encargos que serão assumidos pelo, ou pelos, proprietários.
- 4 — Quando a execução de qualquer via de comunicação não for da obrigação ou competência da Câmara, esta assegurará uma estreita colaboração elucidando sobre as implicações com o antepiano e sobre a forma das suas previsões serem respeitadas, ou ajustadas sem prejuízo daquele.

Artigo 27.º

Implantação dos edifícios

- 1 — É apenas permitida a construção de novos edifícios à face dos arruamentos existentes e em conformidade com a implantação que

Câmara destinar ou permitir. Previamente, a Câmara apreciará o plano de parcelamento.

2 — No caso de ter sido autorizada uma construção recuada, não é permitida qualquer construção entre a edificação e o arruamento.

3 — Não é autorizado mais do que um edifício no mesmo talhão assim como é proibida a construção de outros edifícios nos terrenos posteriores às construções existentes à face da rua.

4 — Quando haja uma edificação na parte posterior do talhão, não é permitida qualquer nova construção do lado da rua.

5 — No caso de planos parciais ou planos especiais, aprovados, não haverá lugar para a aplicação dos números anteriores do presente artigo.

6 — Não é permitida mais do que uma habitação por piso, no sentido da profundidade do talhão.

Artigo 28.º

Profundidade das edificações

1 — A profundidade máxima das edificações não poderá exceder 15 m a partir de uma normal ao eixo da rua, para edifícios de duas fachadas, anterior e posterior.

2 — Para o caso em que as pretensões de novas construções ou reconstruções se façam entre edifícios existentes, cujas profundidades sejam superiores ou inferiores ao valor indicado no número anterior, a Câmara Municipal fixará o alinhamento posterior.

3 — A profundidade dos edifícios geminados, unifamiliares, pode atingir, no máximo, a dimensão da frente do talhão, quando o mesmo grupo geminado for construído simultaneamente e desde que a distância da fachada posterior ao limite posterior do talhão não seja inferior a 12 m.

4 — No caso dos edifícios unifamiliares, de quatro fachadas, a sua profundidade não poderá ser superior à dimensão da frente do talhão, do lado da rua, e quando aquele for regular. Quando assim não for, considerar-se-á a média entre a frente do lado da rua e a oposta.

5 — Exceptuam-se, da profundidade máxima dos 15 m, os edifícios públicos ou de interesse público, desde que, de uma maior profundidade, não resulte prejuízo para a estética, salubridade ou insolação dos edifícios contíguos ou próximos.

Artigo 29.º

Afastamento entre fachadas posteriores

1 — Nas zonas de compromisso existentes e onde a dimensão dos talhões se encontra definida por arruamentos, o afastamento entre fachadas posteriores, situadas *vis-à-vis*, não poderá ser inferior a 20 m.

2 — O valor referido anteriormente poderá reduzir-se para 10 m apenas nos casos em que a Câmara Municipal entenda que as circunstâncias do local são irremediáveis e que daí não advirá inconvenientes de salubridade e tranquilidade para os utentes ou vizinhos.

Artigo 30.º

Afastamentos entre fachadas laterais

1 — O afastamento mínimo entre fachadas laterais será de 10 m.

2 — Nos casos em que a Câmara Municipal preveja que as construções sejam em ala contínua, a edificação ocupará toda a extensão da frente do talhão.

3 — Quando se trate do referido no número anterior e as edificações sitas nas propriedades contíguas apresentem fachada lateral, deverá o interessado apresentar na Câmara Municipal a documentação necessária que faça prova de que o proprietário vizinho não se opõe à realização de uma edificação que confinará com a propriedade contígua e com esta fará meação.

4 — Poderá autorizar-se um afastamento inferior ao referido no n.º 1 do presente artigo, apenas nos casos em que haja compromissos de edificações existentes e em que a construção pretendida seja considerada como conveniente para o melhor arranjo local.

Quando tal se verifique, a edificação pretendida afastar-se-á do limite de propriedade uma distância nunca inferior à do edifício existente ao limite referido. Não se admitirá, no entanto, que a distância entre fachadas laterais seja inferior a 5 m.

Artigo 31.º

Logradouros

A profundidade do logradouro será, no mínimo, igual à altura da edificação.

2 — Considera-se altura de construção, a cota de 0,50 acima do último tecto. Será medida a partir daquela cota, no plano da fachada posterior, até ao nível do terreno livre.

3 — Admite-se que a profundidade do logradouro seja metade da altura da edificação, quando:

a) Se verifique que a malha dos arruamentos existentes deixa os interiores das propriedades muito reduzidas e não permite o preconizado no n.º 1 do presente artigo;

b) As condições locais estejam irremediavelmente comprometidas por construções existentes e sem qualquer possibilidade de dar cumprimento ao indicado no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 32.º

Construções de anexos

1 — Entende-se por anexos as construções complementares do edifício principal cuja utilização será limitada a pequenos arrumos, galinheiros, lavadouros ou garagem privativa.

2 — A área dos anexos não será superior a 10% da área do talhão, quando haja garagem. No caso de não haver garagem a percentagem dos anexos será 5% em relação à área do talhão.

3 — A cobertura dos anexos deverá ordenar-se por forma a apresentar unidade de conjunto.

4 — As coberturas serão inacessíveis.

5 — Não são permitidos anexos nos casos em que seja admissível o prolongamento posterior do rés-do-chão ou da cave.

6 — Nas edificações que prevejam habitações por andares, os anexos destinar-se-ão, exclusivamente, ao utente do rés-do-chão.

7 — Admite-se, no caso das habitações por andares, que haja anexos correspondentes a cada andar, ao nível do rés-do-chão, desde que o acesso a este não ultrapasse a profundidade do conjunto da edificação.

8 — Não são permitidos logradouros sobre a placa da cobertura do rés-do-chão.

Artigo 33.º

Muros e vedação

1 — A altura dos muros de vedação do interior dos quarteirões não poderá ultrapassar 1,65 m.

2 — As vedações confinantes com a via pública terão 1,20 m, sendo permitido grades e sebes vivas, além da altura referida.

3 — As vedações conjugar-se-ão com as existentes sempre que esteticamente for recomendável.

4 — A Câmara poderá permitir ou obrigar a alturas ou soluções diferentes quando os planos parciais assim o determinem, por razões de estética ou outras, a fim de se obter unidade de conjunto. Para garantir esta unidade, a Câmara Municipal poderá definir as espécies e características dos materiais a aplicar.

Artigo 34.º

Talhões irregulares

1 — Sempre que se verifique que as dimensões ou a irregularidade dos talhões não oferecem condições que permitam uma implantação correcta da edificação, a Câmara Municipal procederá, se assim o entender, à expropriação daquelas parcelas até à profundidade de 50 m, a contar da via pública, a menos que os proprietários acordem entre si, sob orientação da Câmara, nas permutas e ajustamentos necessários.

2 — A Câmara Municipal poderá não autorizar construções em talhões que se apresentem obliquamente em relação à rua. Nestes casos, os proprietários terão de proceder às respectivas permutas.

3 — A Câmara Municipal poderá aceitar a edificação em lotes com pequena obliquidade em relação à rua, quando daí não resulte qualquer inconveniente para os edifícios existentes ou a prever nem tão pouco para o arranjo interior da edificação.

Artigo 35.º

Saliências

1 — Nas fachadas confinantes com arruamentos, são de admitir saliências constituindo alpendres, corpos salientes, varandas, ornamentos, quebra-luzes e beirais ou cornijas desde que obedeçam às regras constantes dos artigos deste regulamento.

2 — Entende-se por corpo saliente a parte de uma edificação avançada do plano da fachada e em balanço relativamente a esta, formando recinto fechado destinado a aumentar a superfície útil da edificação.

3 — Nas maximas fachadas, para efeitos de localização e extensão dessas saliências, consideram-se duas zonas, uma superior e outra inferior, separadas por um plano horizontal cuja altura acima do passeio, medida na parte mais elevada deste, é de 3 m.

4 — Na zona superior são de admitir todos os tipos de saliências indicados no n.º 1 deste artigo. Na zona inferior só são de admitir os alpendres e ornamentos.

5 — Os alpendres devem deixar sempre livres uma altura mínima de 2,5 m acima do passeio, medidos na parte mais alta deste e não podem ser colocados a um nível superior ao do pavimento do 1.º andar.

6 — A saliência máxima dos alpendres não pode ser superior à largura do passeio diminuída do 0,50 m; quando neste existirem árvores, postes ou candeeiros de iluminação, essa saliência será fixada de harmonia com as circunstâncias locais.

7 — Os corpos salientes não podem ocupar na fachada uma área que ultrapasse um terço da sua zona superior. Além disso, não podem prolongar-se até ao remate superior da fachada, devendo, nesta, deixar sempre uma zona livre de altura igual ao balanço.

8 — Os corpos salientes, varandas, ornamentos e quebra-luzes, formando saliências, devem ser localizados na fachada, de modo a não serem atingidos por planos verticais fazendo um ângulo de 30º com o plano da fachada e passando pelo ponto de intercepção da linha divisória dos prédios com o alinhamento da mesma fachada.

9 — Nas edificações com fachada lateral, as varandas, corpos salientes, ornamentos e quebra-luzes podem ocupar a fachada principal até à fachada lateral, sem prejuízo do n.º 7 do presente artigo.

10 — As varandas cujas grades sejam de ferro ou outro material de efeito equivalente, quanto à transparência, e cuja saliência não seja superior a 0,40 m, não estão sujeitas ao disposto no n.º 8 do presente artigo, devendo, no entanto, entre elas e a linha divisória das fachadas, existir sempre uma distância mínima de 0,25 m.

11 — Para um e outro lado da linha divisória das fachadas de edificações contíguas deve haver espaços livres de qualquer saliência, formando faixas verticais de 0,15 de largura.

12 — Os corpos salientes e varandas só são de admitir em ruas de largura igual ou superior a 9 m e os valores máximos que podem ter os seus balanços são de 0,04 da largura da rua, não podendo exceder 1,20 m.

13 — Se as guardas das varandas forem de grade de ferro ou outro material de efeito equivalente, quanto à transparência, os valores fixados no corpo deste artigo podem ser iguais a 0,05 da largura da rua, com o máximo de 1,50 m.

14 — As varandas a que se refere o n.º 13 do presente artigo não de admitir em ruas de largura superior a 8 m.

15 — No caso de existirem simultaneamente e sobrepostos, corpos salientes, varandas, ornamentos ou quebra-luzes, não pode ser excedido, para o conjunto, o valor estabelecido para os corpos salientes, nem podem os ornamentos e quebra-luzes ter, em relação aos corpos salientes em que se situam, saliência superior à estabelecida no n.º 12 do presente artigo.

16 — Os ornamentos e quebra-luzes podem ter uma saliência igual a 0,02 da largura da rua, não excedendo o limite máximo, de 0,60 m.

17 — Os ornamentos, quando situados na zona inferior, podem ter apenas 0,035 da largura do passeio, com o máximo de 0,20 m e não devem, pela sua natureza, constituir perigo ou incómodo.

18 — As montras não devem ser consideradas como ornamentos e, portanto, não podem formar saliência sobre o plano da fachada.

19 — As cornijas ou beirais podem ter um balanço igual a 0,06 da largura da rua, com o máximo de 1 m.

20 — Nas edificações de esquina, as saliências em cada uma das fachadas são fixadas de acordo com a largura do respectivo arruamento. Se a concordância entre as duas fachadas se fizer por curva, chanfro ou recêntrica, consoante imposição da Câmara, na zona da fachada nesta parte compreendida, poderão ser adoptadas saliências maiores, desde que não ultrapassem os planos definidos pelas saliências permitidas nas fachadas confinantes.

21 — As saliências das fachadas situadas em alinhamentos recuados em relação ao arruamento ficam sujeitas ao disposto do n.º 8 ao n.º 16 do presente artigo e, além disso, não podem ocupar na fachada mais de um terço da área desta.

22 — Quando duas ou mais edificações formarem uma unidade arquitectónica, esta pode, para efeito da aplicação do presente regulamento, ser considerado como uma única edificação, desde que o respectivo projecto seja apresentado em conjunto e as obras das diversas edificações sejam executadas simultaneamente.

23 — Em casos especiais, resultante da localização, importância ou características da edificação a construir, poderá admitir-se, em desacordo com o disposto nos números anteriores do presente artigo, desde que, de tal

facto, resultem vantagens de ordem estética e se não verifiquem inconvenientes de ordem geral.

24 — As concessões ao abrigo do disposto anteriormente basear-se-ão sempre em pareceres ou informações favoráveis e devidamente fundamentados.

25 — Nos projectos de edificações submetidos à apreciação da Câmara Municipal e em que se prevejam saliências, deve, tanto nas plantas como nos cortes, ser indicado claramente o alinhamento.

CAPÍTULO III

Altura das edificações

Nota prévia

A altura das edificações é estabelecida atendendo, por um lado, a uma orientação mais rígida respeitante à vila e onde as solicitações são díspares, exigindo uma definição, quanto possível, rigorosa e não desprezando de todo em todo critérios anteriores e, por outro, uma proposta para as zonas de expansão contendo uma certa maleabilidade.

Artigo 36.º

Cartograma das alturas

1 — Os cartogramas n.ºs 33-34, são complementares deste capítulo.

Artigo 37.º

Vila

1 — Para as cercas da vila serão respeitadas as alturas e as indicações contidas no cartograma n.º 34, não se autorizando alturas superiores ou inferiores às fixadas.

2 — A Câmara poderá consentir em altura diferente, quando daí advinha uma melhoria de estética e salubridade.

3 — Nos casos do número anterior, a Câmara fará depender a aceitação de uma altura diferente da prevista, da prévia aprovação de um aditamento ao presente plano de altura das edificações, onde conste uma proposta de conjugação com as edificações próximas, existentes e a prever.

4 — Além das alturas estabelecidas, não são autorizados andares recuados, salvo os casos indicados no cartograma n.º 34.

5 — As áreas abrangidas pela designação de «Remodelação a longo prazo — Planos especiais», cartograma n.º 34, ficam sujeitas ao artigo 22.º das disposições especiais do zonamento, capítulo I.

6 — Nas áreas sob a designação de «Construção em regime de parque», cartograma n.º 34, as edificações serão em altura. A área coberta será superior a 15% da área definida no cartograma n.º 34. A restante área será integrada no domínio público. A apreciação de qualquer projecto deverá ser precedida da aprovação prévia de um plano de volumes, estudado para o conjunto da área.

7 — Exceptua-se, dos termos do número anterior, a área também designada de «Construções em regime de parque», compreendida entre a variante ferroviária, Rua 22, Rua 3 e Rua 19. A proximidade da variante ferroviária e a exiguidade do terreno resultante impõem uma solução especial de conjunto, para as edificações a prever. As construções serão envolvidas por espaços públicos. O plano de conjunto estabelecerá a altura das edificações, espaços públicos entre o caminho de ferro e as edificações, e entre estas, superfícies de ocupação, etc. São aplicáveis as alíneas a) e b) do artigo 22.º

8 — Os edifícios que enquadram o jardim de João de Deus e a feira actual, pela sua situação e porque a sua elevada altura o permite, sob o ponto de vista estético e económico, terão o rés-do-chão recuado em relação ao plano da fachada, formando uma galeria.

Artigo 38.º

Largura dos arruamentos

(Cartograma n.º 33)

1 — Nas zonas assim designadas, a altura das edificações não será superior à largura da rua.

2 — Quando a largura da rua for variável, consider-se-á que a cerca será a média da largura máxima e mínima.

3 — No caso de se verificar o prescrito no número anterior, a Câmara estabelecerá um plano especial de alinhamentos e de alturas das construções, sem prejuízo do teor do n.º 2 do presente artigo.

4 — Quando a Câmara aceitar ou impuser um recuo para a implantação de um ou mais edifícios, a altura das edificações será a mesma como se fosse à face do arruamento.

5 — Para os largos ou praças existentes ou a prever, serão estabelecidos planos especiais de cêrceas, em conformidade com o carácter local, a preservar ou a imprimir, sempre em conformidade com a escala do espaço a enquadrar.

Artigo 39.º

Planos de conjunto aprovados

1 — As alturas fixadas e aprovadas não poderão ser alteradas para mais ou para menos.

2 — Sempre que se julgue necessário, a Câmara poderá exigir os projectos dos arruamentos com perfis longitudinais e transversais por forma a permitir avaliar a conjugação das alturas. Em perfis longitudinais na escala de 1:500, serão representadas as silhuetas das edificações no seu conjunto. Nos perfis constarão as cotas do terreno, existentes e a prever.

Artigo 40.º

Habitações unifamiliares e tipo unifamiliar

A cêrcea máxima para as edificações unifamiliares será a correspondente a cave, rés-do-chão e primeiro andar. Serão isoladas ou geminadas, apresentando, respectivamente, quatro e três fachadas. Nos sectores onde já estejam definidos os alinhamentos, serão os mesmos respeitados, a menos que a Câmara entenda estabelecer, para melhoria local, novos alinhamentos. Nos outros sectores, a fachada principal distará, no mínimo, 5 m da guia do passeio, ou quando esta não exista, a mesma será medida da face inferior da berm da estrada.

2 — Os edifícios geminados conjugar-se-ão, obrigatoriamente, quanto a remates superiores ou cornijas.

3 — As edificações do tipo unifamiliar terão a cêrcea equivalente a cave, rés-do-chão e dois andares. Estas edificações serão em grupos geminados podendo constituir grupos em ala contínua com extensão máxima de 25 m. A Câmara não autorizará a frente referida quando daí advinha prejuízo para o local.

4 — Nas edificações unifamiliares, ou tipo unifamiliar, não são autorizadas, além do pavimento acima da cave, escadas exteriores para fazer comunicar os andares com o logradouro.

Artigo 41.º

Estudos de volumes e implantação

1 — Para estas zonas serão feitos estudos especiais, elaborados por unidades de conjunto, sendo necessário que:

- a) Se garantam as boas condições de insolação, quer dos volumes propostos, quer das construções existentes;
- b) Os volumes a prever atenderão sempre às transições harmónicas com os edifícios existentes da proximidade;

2 — Elaborar-se-ão planos parciais completos, definindo alturas e as suas conjugações.

Artigo 42.º

Edifícios torre

1 — Estes edifícios são sobretudo destinados a constituir pontos de destaque e referência na composição urbana. A sua altura não poderá ser inferior a 12 andares.

2 — A apreciação de qualquer projecto de arquitectura ficará pendente da prévia elaboração e aprovação do plano parcial da zona envolvente.

3 — O plano parcial citado no número anterior assumirá o carácter de projecto completo com vista a execução e conterá todos os elementos de relação com as previsões existentes. Se o plano não for perfeitamente claro nas indicações respeitantes ao estado actual e às previsões, não será aprovado.

4 — A área coberta não poderá ser superior a 380 m².

5 — A área envolvente será integrada previamente no domínio público.

6 — Estes edifícios apenas se poderão realizar depois do início dos trabalhos da variante da estrada nacional n.º 109.

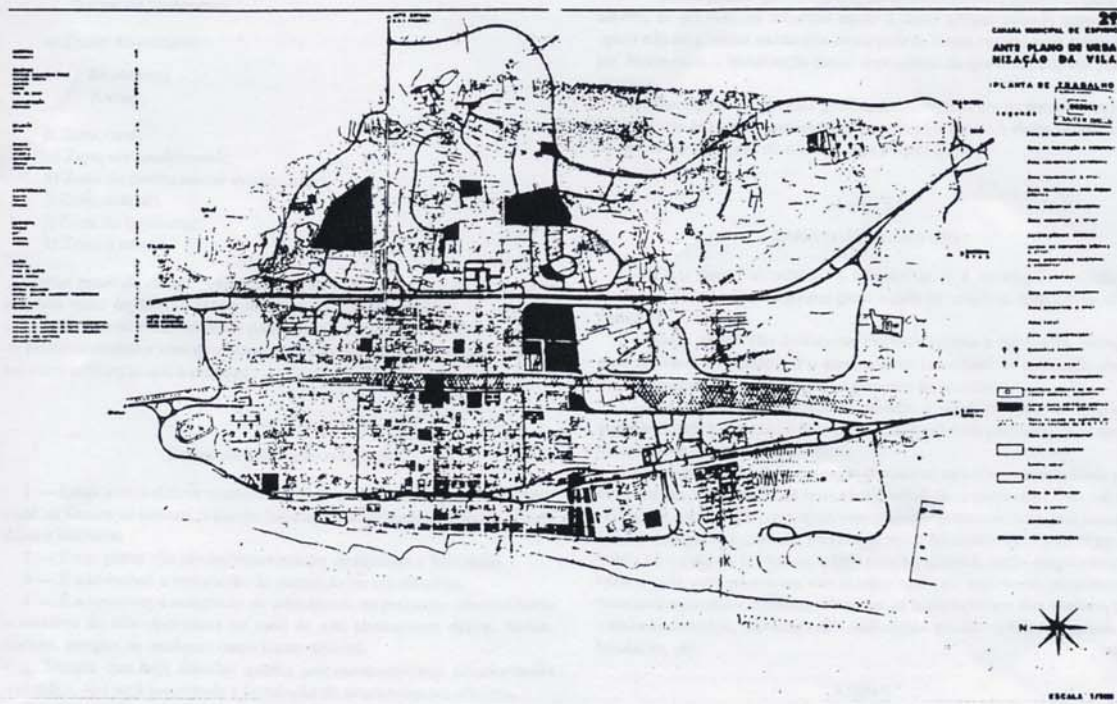
CAPÍTULO IV

Omissões e dúvidas

Artigo 43.º

1 — Os casos omissos, ou aqueles que suscitem dúvidas na sua interpretação, serão submetidos à consideração da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

2 — Toda e qualquer alteração do antepiano e respectivo regulamento, será introduzida sob a forma de aditamento, mediante consulta prévia àquela Direcção-Geral.



4 - Designação das peças desenhadas constituintes do PGU

- 1 - Planta de 1900, publicada na Gazeta de Espinho, de 9 de Junho de 1901 (n.º 23)
- 2 - Estradas do Concelho - Planta do Estado actual (escala 1/25.000)
- 3 - Estradas da Vila - Planta do Estado Actual (escala 1/25.000)
- 4 - Pavimentações - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 5 e 6 - Camionagem - Percursos / Concelho - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 7 - Inquérito Genérico - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 8 - Sectores de Inquérito - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 9 - População - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 10 - Delimitações e densidades - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 11 - Agregado familiar - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 12 - População escolar - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 13 - Escolas primárias - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 14 - Comércio - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 15 - Electricidade - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 16 - Abastecimento de água - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 17 - Saneamento - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 18 a 21 - Altura dos edifícios - Planta do Estado actual (escala 1/2.000)
- 22 a 25 - Conservação dos edifícios - Planta do Estado actual (escala 1/2.000)
- 26 - Equipamento escolar e comercial - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 27 - Áreas verdes - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 28 - Serventia de transportes - Sugestão - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 29 - Zonamento - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 30 - Esquema das vias principais - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 31 - Perfis transversais das vias principais - (Escala 1/100)
- 32- Extracto do "Ante-projecto da Variante à E.N.109 - entre Miramar e Espinho" da J.A.E. (Junta Autónoma das Estradas) - (Escala 1/2000)
- 33 - Altura das edificações - (Escala 1/5.000)
- 34 - Altura das edificações, Vila - (Escala 1/5.000)
- 35 - Faseamento - (Escala 1/5.000)
- 36 - Relações rodoviárias com a região - (Escala 1/25.000)

5 - Relação dos diversos Planos e alguns pareceres subsequentes ao PGU

Tipo	Designação	Autoria	Data	Aprov. CM	Aprov. AM	Data
pgu	P.G.U. de Espinho	Arqt. Urb.	Nov.67			06-10-1973
pparcial	P. Parcial do Q. das ruas 26, 33, 53 e Av. 32	Arqt. Urb.	Jun.69	02-07-1969		
pp	P.P. da Zona Nascente da Rua 28	Arqt. Urb.	Set.69	19-11-1969		20-04-1970
parecer	Parecer 930 A - Arranjo Parcial (Nascente da Rua 28)	Arqt. Urb.	Set.69			19-11-1969
arrurb	Arranjo de terrenos a sul da Rua 33	Arqt. Urb.	Jan.71			
parecer	Parecer 2107 - Plano de Pormenor das ruas 21,23,30 e 32	Arqt. Urb.	Mai.71	02-06-1971		
pparcial	P.Parcial da Zona do Liceu	Arqt. Urb.	Nov.71	03-12-1971		02-03-1973
parecer	Parecer 4150 - Arranjo da Q. das ruas 15,19 e 30	Arqt. Urb.	Jan.72	04-02-1972		
parecer	Parecer 1168 - Estudo dos q. das ruas 29, 31, 8 e 14	Arqt. Urb.	Mar.72	19-04-1972		
parecer	Parecer 1169 - P.P. do Q. das ruas 23, 30, 25 e Av.32	Arqt. Urb.	Mar.72	10-05-1972		
pparcial	Plano Parcial da Zona do Colegio	Arqt. Urb.	Abr.73	08-06-1973		
parecer	Parecer 1244	Arqt. Urb.	Abr.73	08-11-1973		
parecer	Parecer 1376 - P.P. do Q. das ruas 28,30,29 e 31	Arqt. Urb.	Mai.74	22-11-1974		
parecer	Parecer 1359	Arqt. Urb.	Jun.74	01-08-1974		
parecer	Parecer 1359 (Q19,21,26 e 28)	Arqt. Urb.	Jun.74			
parecer	Parecer 1390 - Q. das ruas 20,22,33 e 29 (C. Paroq. e E. P. n 2)	Arqt. Urb.	Dez.74			
pp	P.P. da zona compreendida entre a E.N. 326 e a Av.32	Arqt. Urb.	Mai.75			
estudo	Estudo do Q. das ruas 20,22,37 e 39	Arq. Moreira Costa	Fev.76			
estudo	Estudo da E.N. 109 (constr. em terrenos À margem da EN109)	Arqt. Urb.	Ago.76			
plano	Conjunto habitacional da Quinta da Marinha	F.F.H.	Jun.77	02-07-1977		
pp	P. P. do Complexo Habitacional da Ponte D'Anta	F.F.H.	Nov.77			
pp	P.P. da Zona da Escola do Ciclo Preparatorio	Arqt. Urb.	Dez.78	05-01-1979		13-10-1977
parecer	Parecer 1840	Arqt. Urb.	Mai.79	19-11-1981		20-10-1981
plano	Plano da Zona do Matadouro	Arq. Lacerda Machado	Ago.79	04-10-1979		20-02-1980
parecer	Parecer n 1797	Arqt. Urb.	Set.79	04-10-1993		
pp	P.P. da Zona Norte do Parque da Cidade (1 Fase)	Arqt. Urb.	Abr.81	28-05-1981		22-08-1985
estudo	Parque da Cidade (Estádio Munic., C. de Tennis e Nave Desport.)	Arqt. Urb.	Jul.81			12-01-1978
parecer	Parecer 2070 (Q18,20,39 e 41)	Arqt. Urb.	Abr.82			
pparcial	P.Parcial a Sul de Espinho (P.P. do nucleo hab.Praia de Paramos)	Arqt. Urb./Arq.Botelho	Nov.82			06-12-1984
pp	P.P. da Zona Norte do Parque da Cidade (2 Fase)	Arqt. Urb.	Jan.83	18-02-1983		
pparcial	P.P.U. da Zona Industrial de Espinho (1 e 2 Fase)	Arqt. Urb.	Jun.83	04-11-1983		01-11-1987
pp	P.P. da Zona compreendida pelas ruas 31, 35, 30 e 32	Arqt. Urb.	Dez.83	20-01-1984		
purb	P.Urbanístico a norte dos C.M.1004 e Rua 19	Arqt. Urb.	Abr.84	31-05-1984		
pp	P.P. da Zona Norte da Rua 62	D.P.U. / D.E.P.	Abr.84	29-08-1989	26-09-1989	15-04-1991
parecer	Parecer 2253 (Q. Av 32, ruas 17, 19 e das Alminhas)	Arqt. Urb.	Jul.84			
pp	P.P. da Zona Norte do Parque da Cidade (3 Fase)	Arqt. Urb.	Out.84	23-11-1984		
pp	P. P. da Zona do Souto de Anta	Arqt. Urb.	Jun.85	12-07-1985		
purb	P.Urbanístico envolvente da Via Central	Arqt. Urb.	Mai.86	11-04-1986		25-05-1983
pp	P.P. da Zona Norte de Espinho	Arqt. Urb.	Dez.86	09-09-1988		
parecer	Parecer	Arqt. Urb.	Out.87			
pp	P.P. de Anta	Arqt. Urb.	Abr.88	13-05-1988		
pp	P.P. do Q. das 24, 41, 20 e C. Ferro (Vale do Vouga)	Arqt. Urb.	Jan.90	03-04-1990	06-02-1993	
pp	P.P. do Q. das ruas 4, 6, 25 e 27	Arqt. Urb.	Mar.90		25-10-1990	08-05-1991
pp	P. P. da Zona da Escola Preparatoria C+S em Silvalde	Arqt. Urb.	Mai.90	05-07-1990	24-06-1993	
estudo	Prolongamento a norte da Esplanada da Beira-Mar	Arqt. Urb.	Dez.90			
estudo	Estudo do Q.o das bombas de gasolina (Av. 24 e rua 22)	Arqt. Urb.	Abr.91			
parecer	Parecer 2975 (Q33, 35, 18 e 20)	Arqt. Urb.	Jun.91			
pdm	P.D.M. de Espinho	G.A.A.P.E.	Set.91	18-12-1992	03-01-1994	21-04-1994
plano	P. da Ponte D'Anta Zona Norte / Estrada da Divisao	Arqt. Urb.	Out.92	16-02-1993		
pp	P.P. do Q. compreendido pelas ruas 23, 20, 27 e 24	Arqt. Urb.	Mar.93			
pp	P.P. do Q. compreendido pelas ruas 4,6,27 e 29	Arqt. Urb.	Out.94	15-11-1994		
pp	P.P. da zona compreendida entre as ruas 41, 20, Golfe e Ribeira	Arqt. Urb.	Dez.94	17-01-1995		
pp	P.P. da zona comp. entre a E.N.109, R. do Loureiro e Fonte	Arqt. Urb.	Mar.95	19-11-1996	30-04-1997	
pp	P.P. a norte do campo de futebol, E. P. e J. de F. de Silvalde	Arqt. Urb.	Set.95	10-10-1995		
pp	P.P. em Silvalde (Ruas do Calvario, Nova e E.N. 109-4)	Arqt. Urb.	Jan.96			
pp	P.P. do Q.o compreendido pelas ruas 7, 9, 16 e 18	Arqt. Urb.	Set.96	05-11-1996		

6 – Planta comparativa (Cidade – 1968 versus estado actual)

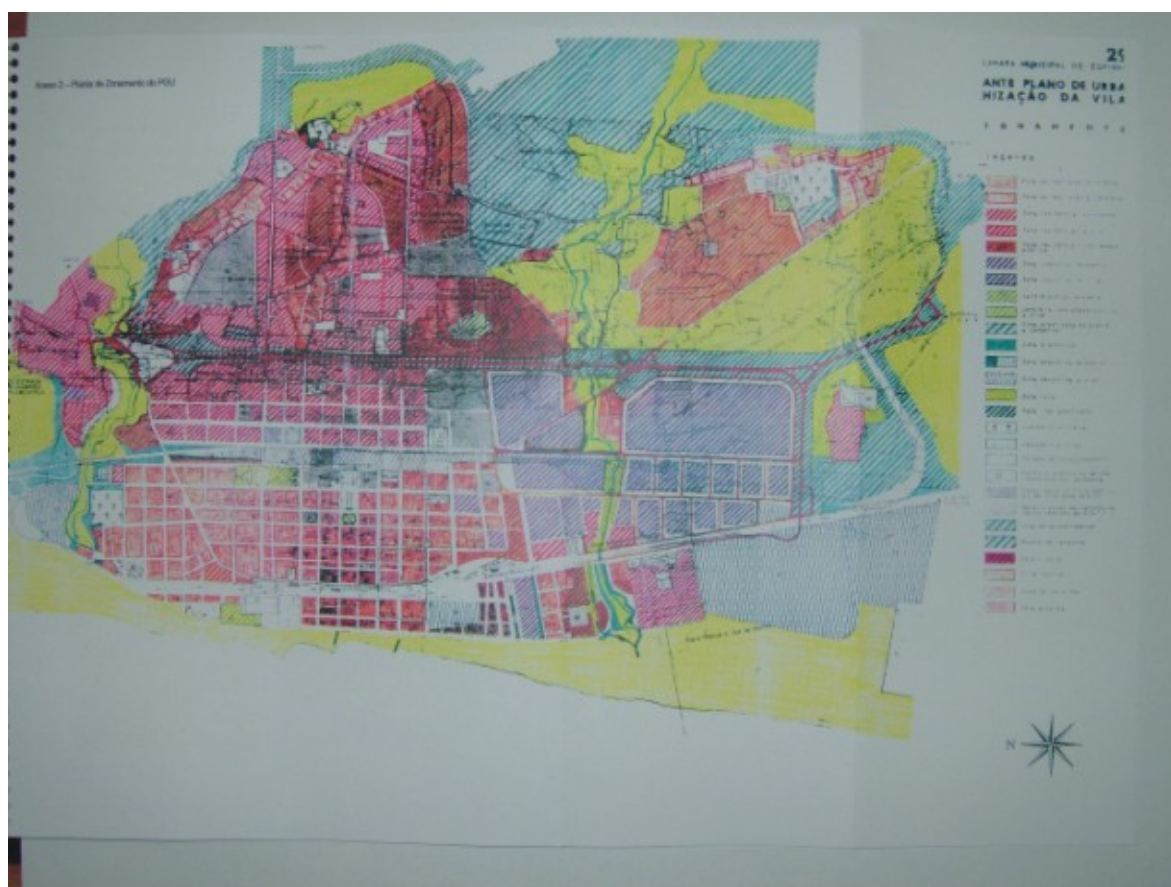
7 – Planta das alterações ao PGU

ANEXOS

1 – Ortofotomapa do Concelho de Espinho



2 – Planta de Zonamento do PGU



Declaração. — Torna-se público que, por despacho do Ministro das Obras Públicas de 6-10-73, exarado na sequência do parecer do Conselho Superior de Obras Públicas, n.º 3947, de 3-4-73, foi aprovado o plano geral de urbanização de Espinho, cujos regulamento e planta se publicam em anexo.

Mais se torna público que esta Direcção-Geral procedeu ao registo do referido plano, com o n.º 01.01.07.02/02-92, em **24-7-92**.

6-8-92. — O Director-Geral, **Vitor Manuel Carvalho Melo**.

Regulamento

CAPÍTULO I

Disposições especiais do zonamento

Artigo 1.º

O Antepiano de Urbanização de Espinho é dividido, para efeito da sua aplicação, nas seguintes zonas:

a) Zonas de habitação:

Existentes;
A completar;

b) Zonas residenciais:

Existentes;
A completar ou a criar;
Com espaço público;

c) Zonas industriais:

Existentes;
A criar;

d) Zonas verdes:

Jardim público ou esplanada, existente e a criar;
A arborizar;
Parque;
Parque de campismo;

e) Zonas desportivas:

Existentes;
A criar;

f) Zona rural;

g) Zona *non aedificandi*;

h) Zona do centro social-comercial;

i) Zona central;

j) Zona da beira-mar;

k) Zona a sanear.

Outras zonas de carácter especial são previstas, cuja finalidade é de criar reservas para órgãos de interesse público. Dizem respeito às zonas de reserva de: cemitérios, edifícios públicos ou de interesse público, parques de estacionamento e vias de comunicação a criar. Estas zonas não poderão ter outra utilização que a prevista.

Artigo 2.º

Zonas de habitação existente

1 — Estas zonas dizem respeito a zonas urbanas centrais e adjacentes onde se situam se situam, a par da habitação, actividades do sector secundário e terciário.

2 — Estas zonas são predominantemente destinadas a habitação.

3 — É admissível a instalação de comércio no rés-do-chão.

4 — É admissível a instalação de artesanatos ou pequenas oficinas (com o máximo de três operários) no caso de não produzirem ruídos, fumos, cheiros, perigos ou qualquer outro inconveniente.

a) Sempre que haja dúvidas quanto aos inconvenientes anteriormente indicados, não será autorizada a instalação de artesanatos ou oficinas.

5 — Não serão autorizadas novas instalações industriais, não sendo igualmente permitida a ampliação das existentes.

a) As obras de reparação em instalações industriais existentes só serão autorizadas quando for julgado necessário por razões de salubridade ou

higiene e, estas mesmo, a título precário, não podendo de forma alguma resultar em aumento de área coberta ou do volume existente.

6 — Qualquer nova construção deverá atender à sua conjugação com as construções existentes, ou a prever, no respeitante a profundidades, afastamentos laterais, meações e cercas.

7 — A área coberta não poderá exceder 2/3 da profundidade do talhão e desde que seja respeitado o n.º 6 deste artigo.

8 — A construção das caves só é permitida quando respeitados os números anteriores do presente artigo e em conformidade com o RGEU.

9 — Não são admissíveis habitações ou outras instalações que não apresentem frente sobre a rua.

Artigo 3.º

Zonas de habitação a completar

1 — Sob esta designação entendem-se todos os terrenos livres, contíguos às zonas de habitação existentes, ficando abrangidos pelas disposições do artigo 2.º daquela zona. Poderão exceptuar-se os casos seguintes:

a) Quando as dimensões dos terrenos o permitam ou um programa de renovação urbana o justifique, poderá atender-se a um plano de conjunto. Nestes casos, ter-se-á em conta a boa insolação, não só dos edifícios propostos como a que resultará para as construções mais próximas, assim como as soluções de transição, parques de estacionamento, reserva de espaços públicos, etc.;

b) Quando se verifique a viabilidade da aplicação da alínea a) a autorização da construção ficará sujeita ao prévio pagamento da mais-valia, quando advenha uma melhor utilização do terreno do que aquela que resultaria da simples construção à face dos arruamentos existentes.

Artigo 4.º

Zonas residenciais existentes

1 — Estas zonas, onde a ocupação habitacional é mais acentuada, deverá ser preservada das actividades que não lhe estejam directamente ligadas. São admissíveis actividades de carácter cultural, comercial de primeira necessidade, religioso e garagens de recolha.

2 — Não é admissível a instalação de indústrias, armazéns ou oficinas.

3 — Nestas zonas, quando contíguas às de expansão, apenas se poderão admitir as actividades referidas no n.º 1 deste artigo, quando constituam apoio não só a zonas existentes como para as zonas residenciais a completar. Neste caso, a localização ficará dependente da sua definição em planos parciais.

4 — Nas áreas em que esta ZRE se interpenetra com as zonas de expansão não são permitidas as instalações referidas no n.º 1 deste artigo, com excepção de garagens de recolha, quando privativas.

Artigo 5.º

Zonas residenciais a criar

1 — Estas zonas abrangem os terrenos onde é necessário fazerem-se estudos especiais de arranjo nos quais sejam incluídos os respectivos equipamentos.

2 — Estas zonas são destinadas exclusivamente a habitação, além da qual apenas é de considerar o equipamento comercial de utilização quotidiana, serviços culturais, recreio e garagens de recolha.

3 — As instalações relativas a comércio e serviços culturais referidos anteriormente, localizar-se-ão estritamente nos locais previstos, em conformidade com os planos parciais.

4 — A autorização de construção dependerá da prévia aprovação de planos parciais. Estes serão da iniciativa municipal ou particular, devendo ser instruídos, no mínimo, com um levantamento rigoroso de uma área superior à estritamente necessária de forma a permitir relacionar com a zona envolvente, na escala de 1:1000 ou 1:500, planta cadastral, perfis longitudinais e transversais, com apoios nas vias hierarquicamente superiores, propostas de reemparelamento e definição de todas as características das construções, estudo económico, silhuetas das edificações no seu conjunto, estudo de insolação, etc.

Artigo 6.º

Zonas residenciais com espaço público

1 — As prescrições referidas para as zonas residenciais a criar são extensivas a estas zonas.

2 — Nos planos parciais destas zonas, assumirá particular importância a criação de espaços públicos. Estes espaços públicos terão a função de jardim com equipamento de recreio infantil.

Artigo 7.º

Zonas industriais

1 — As indústrias constantes das tabelas I e II anexas ao Regulamento das Indústrias Insalubres, Incómodas, Perigosas ou Tóxicas, aprovado por Decreto n.º 8364, de 25 de Agosto de 1922, distribuir-se-ão pelo território do modo seguinte:

Não nocivas — indústria existente nas zonas urbanas existentes e a poente da variante do caminho de ferro;

Nocivas — a sul da ribeira da Silvalde, entre a variante do caminho de ferro e a variante da estrada nacional n.º 109.

Artigo 8.º

Zonas industriais existentes

1 — Para as indústrias existentes situadas nas zonas de habitação não é permitida a sua expansão, com excepção daquelas que se encontram especificadas nas peças desenhadas, as quais se destinam a acudir às necessidades reais imediatas.

2 — Não são de autorizar habitações, salvo quando se trate das instalações de habitação do guarda ou da assistência do pessoal.

3 — As edificações não ocuparão mais de 80% da área do terreno.

4 — A altura das edificações não poderá ultrapassar 4 m, quando daí não advenha prejuízo para construções vizinhas.

5 — As indústrias que se situam nas proximidades das zonas de habitação e que deixam de laborar, não poderão voltar à sua função.

Artigo 9.º

Zonas industriais a criar

1 — As zonas industriais a criar serão organizadas por forma a que:

- a) As operações de carga e descarga se façam dentro dos limites das próprias instalações;
- b) Sejam previstos estacionamentos privativos;
- c) Os volumes de construção sejam sempre previstos por forma a conjugarem-se com as outras unidades;
- d) A área coberta dos talhões não ultrapasse 80% da sua superfície;
- e) Sejam reservados espaços para a criação das massas arborizadas.

Artigo 10.º

Zonas de jardins públicos ou esplanadas, existentes e a criar

1 — São apenas consentidas nestas zonas, pequenas instalações estritamente complementares ao apoio da população que procura estes lugares para descanso ou entretenimento. Quando haja dúvida quanto ao seu interesse para o bem comum, ou quanto ao seu partido estético, não serão aceites tais instalações.

2 — Nos planos de arranjo de jardins públicos ou esplanadas, poderão ser consentidas instalações que sirvam ao interesse geral, desde que se integrem plenamente na composição do conjunto e em conformidade com n.º 1 deste artigo.

3 — Não é permitida qualquer instalação, mesmo a título provisório quando, pelo seu carácter, altere a tranquilidade ou o ambiente do local.

Artigo 11.º

Zonas arborizadas existentes, a conservar

1 — Trata-se de massas arbóreas a conservar pela sua importância para a salubridade da vila e como factor de equilíbrio da paisagem.

2 — O abate de árvores deverá ser previamente comunicado à Câmara.

3 — Não é permitida a destruição ou abate de árvores que não seja conforme o preceituado no n.º 4 deste artigo.

4 — As zonas arborizadas, indicadas nas peças desenhadas do antepiano, deverão permanecer afectas à exploração florestal, sendo de interesse público que a mesma não se faça por cortes rasos mas sim por cortes ajardinados.

Artigo 12.º

Zonas a arborizar

1 — As zonas a arborizar designam as áreas que serão motivo de estudos adequados, de índole paisagística, e que deverão atender às diferentes características de sítio e de microclimas, cujos estudos especializados serão enquadrados no âmbito geral do antepiano.

2 — É permitido criar espaços para estacionamento e veredas de poços. Nas zonas a arborizar que acompanham a via das praias, a Câmara poderá autorizar instalações de interesse público, quando integradas num plano de conjunto, previamente aprovado.

3 — Exceptuando o prescrito no n.º 2 do presente artigo, não é permitida qualquer espécie de construção.

Artigo 13.º

Zona de parque (reserva)

1 — Esta zona destina-se à criação de um parque municipal.

2 — Não é autorizada qualquer espécie de construção nesta zona nem tão pouco o abate de árvores, sendo aplicável o disposto no artigo 11.º

Artigo 14.º

Zona de parque de campismo

1 — Apenas se admitem, nesta zona, instalações de apoio e apetrechamento à prática do campismo.

2 — É aplicável o disposto no artigo 11.º

Artigo 15.º

Zonas desportivas

1 — Estas zonas destinam-se exclusivamente à prática desportiva, não sendo de admitir qualquer instalação alheia a essa função.

Artigo 16.º

Zona desportiva existente

1 — Nesta zona não são permitidas construções que não sejam de melhoria das instalações existentes e quando daí advenha vantagem para a modalidade desportiva a que são destinadas.

Artigo 17.º

Zona desportiva a criar

1 — São autorizadas construções, nesta zona, apenas quando de se destinem ao funcionamento e exploração das instalações desportivas.

2 — A criação de uma nova zona desportiva deverá ser motivo de um plano parcial prévio, que ultrapasse a área considerada indispensável para as instalações, por forma a haver um enquadramento geral que defina rigorosamente os acessos, estacionamentos, etc.

3 — As áreas a prever para estacionamento comportarão o equivalente a um automóvel por cada dez espectadores. Os parques serão calculados e organizados para a lotação máxima de espectadores.

Artigo 18.º

Zona rural

1 — Nesta zona são permitidas construções destinadas a fins agrícolas quando satisfaçam o preceituado nas alíneas seguintes:

- a) É permitida a edificação de habitação destinada ao cultivador, quando se trate de prédio rústico com a área mínima de 4 ha, não podendo nestes casos a superfície construída ultrapassar meio por cento da área da propriedade;
- b) Todos os pedidos de construção serão acompanhados dos documentos necessários que façam prova da propriedade das áreas mínimas especificadas anteriormente.

2 — Nesta zona, a Câmara não é obrigada à realização de benfeitorias de interesse público tais como: acessos, redes de abastecimento de água, saneamento e energia eléctrica, etc.

Os interessados deverão esclarecer devidamente, quando estejam nas condições citadas no corpo deste artigo, a forma como resolverão o abastecimento de água e o saneamento.

3 — Nesta zona, são permitidas estritamente obras de reparação e conservação das edificações existentes.

Artigo 19.º

Zonas non aedificandi

- 1 — Estas zonas destinam-se a preservar as vias fundamentais a fim de lhes garantir a sua plena eficiência.
- 2 — Nestas zonas não é autorizada qualquer espécie de construção.
- 3 — Todo e qualquer novo acesso através desta zona, não é permitido.
- 4 — Em relação à variante da estrada nacional n.º 109, serão apenas considerados os acessos previstos nas peças desenhadas do antepiano.
- 5 — O prolongamento da directriz, em estudo, para nascente a partir de Anta, que ligará com a auto-estrada e até esta, é envolvido por uma zona de protecção de 50 m para cada lado e a contar da berm da estrada.
- 6 — Estas zonas ficarão sujeitas, de um modo geral, a estudos especiais de enquadramento paisagístico, a elaborar oportunamente. Até à aprovação dos respectivos estudos, vigorará o exposto neste artigo. Os estudos a elaborar serão um aditamento a estas prescrições que ajustarão para mais ou para menos a zona de protecção proposta.

Artigo 20.º

Zona do centro social-comercial

- 1 — Esta zona destina-se a constituir o centro de apoio das zonas de expansão, devendo obedecer ao preceituado seguinte:
 - a) Toda e qualquer pretensão de construção, apenas poderá ser considerada para apreciação, após a aprovação prévia de um plano parcial específico;
 - b) O plano parcial desta zona será reprogramado e estudado, dando primazia ao apetrechamento necessário a uma «unidade» da ordem dos 8000 habitantes;
 - c) O plano parcial será concebido por forma a permitir a sua realização por fases.

Artigo 21.º

Zona central

- 1 — Nesta zona situam-se as principais actividades de carácter administrativo, comercial e religioso.
- 2 — Haverá que fomentar as actividades referidas no n.º 1 do presente artigo.
- 3 — Não são permitidas quaisquer espécies de unidades industriais, devendo procurar-se antes a sua remoção para zona adequada.
- 4 — Não são permitidos novos armazéns e as oficinas ou artesanatos são apenas de considerar nas condições do n.º 4 do artigo 2.º
- 5 — Os rés-do-chão e as caves dos edifícios destinados a instalações comerciais poderão ocupar, no máximo, dois terços da profundidade dos talhões.
- 6 — As coberturas e os respectivos elementos de iluminação não poderão situar-se a cota superior ao nível do 1.º andar. Não poderão ultrapassar a altura de 4 m em relação ao nível do passeio.
- 7 — Poder-se-á encerrar a cobertura total da área do rés-do-chão, que obedeça a um plano de conjunto do quarteirão e quando daí resulte um bem comum.
- 8 — As caves e os rés-do-chão não poderão ser ocupados como habitação.
- 9 — A remodelação de edifícios existentes ou as novas construções deverão atender ao seguinte:
 - a) Conjugação dos alinhamentos de qualquer das fachadas com as construções existentes, a menos que se estabeleça uma orientação específica que seja merecedora da prévia aprovação da Câmara;
 - b) Conjugação dos volumes e cérvexas;
 - c) Conjugação de remates;
 - d) Conjugação de materiais e cores.

Artigo 22.º

Zona da beira-mar

- 1 — Destina-se à valorização da zona turística e, a exemplo dos trabalhos já realizados a sul da piscina, para os quais houve que encerrar a remodelação de um quarteirão, considera-se que:
 - a) São permitidas apenas obras de conservação e reparação, sem que isso dê direito aos proprietários de exigirem, em caso de expro-

priação, uma indemnização correspondente às melhorias introduzidas;

- b) A demolição e reconstrução é variável desde que, previamente, haja sido elaborado e aprovado um plano parcial cuja área de estudo não poderá ser inferior à do quarteirão. Este plano parcial incluirá, além de todas as peças necessárias à sua perfeita interpretação, um estudo económico e de reemparcelamento;
- c) Os estudos citados na alínea b) terão como principal base de programa a criação de esplanadas, equipamento turístico, estacionamentos, etc.

Artigo 23.º

Zona a sanear

- 1 — Esta zona abrange as construções que oferecem piores condições de habitabilidade, situando-se em pontos susceptíveis de valorização.
- 2 — As obras a autorizar limitar-se-ão ao estritamente indispensável para acudir a problemas de segurança ou de pequena conservação.
- 3 — As construções em estado de ruína não poderão ser reconstruídas.
- 4 — As obras só serão autorizadas mediante declaração prévia do proprietário de que renuncia a qualquer indemnização pelo valor resultante das melhorias introduzidas, em caso de expropriação. Toda e qualquer obra só poderá ser licenciada a título precário.
- 5 — Para estas zonas serão elaborados planos parciais de urbanização que concretizarão a nova forma de utilização dos terrenos.
- 6 — A possibilidade de novas construções poderá ser considerada desde que o plano citado no n.º 5 deste artigo tenha sido aprovado pela Câmara e pela DGSU.

CAPÍTULO II

Disposições gerais

Artigo 24.º

Licenças para obras

- 1 — Além dos elementos normalmente exigidos para a apreciação de projectos, os interessados apresentarão duas fotografias do local que permitam esclarecer as relações da pretensão com as propriedades vizinhas.
- 2 — A Câmara não poderá licenciar qualquer obra de construção civil quando esta não estiver de acordo com o antepiano e o presente regulamento.
- 3 — Poderá, no entanto, a Câmara licenciar obras de beneficiação de edifícios existentes que estejam sujeitos a expropriação desde que o proprietário declare ser a título precário e se sujeite a renunciar a qualquer indemnização pelo aumento do valor resultante das obras pretendidas.

Artigo 25.º

Utilização dos prédios

- 1 — Não é autorizada qualquer utilização de prédio urbano, rústico ou misto, quando não esteja conforme ao antepiano e ao presente regulamento.

Artigo 26.º

Arruamentos

- 1 — É da exclusiva competência da Câmara Municipal a abertura, alargamento ou previsão de novos arruamentos.
- 2 — Apenas poderá ser consentida a contribuição particular quando resulte também em benefício da comunidade e desde que a pretensão respeite as previsões do antepiano.
- 3 — Quando se verifique o referido no n.º 2 do presente artigo, a Câmara Municipal estabelecerá os encargos que serão assumidos pelo, ou pelos, proprietários.
- 4 — Quando a execução de qualquer via de comunicação não for da obrigação ou competência da Câmara, esta assegurará uma estreita colaboração elucidando sobre as implicações com o antepiano e sobre a forma das suas previsões serem respeitadas, ou ajustadas sem prejuízo daquele.

Artigo 27.º

Implantação dos edifícios

- 1 — É apenas permitida a construção de novos edifícios à face dos arruamentos existentes e em conformidade com a implantação que

Câmara destinar ou permitir. Previamente, a Câmara apreciará o plano de parcelamento.

2 — No caso de ter sido autorizada uma construção recuada, não é permitida qualquer construção entre a edificação e o arruamento.

3 — Não é autorizado mais do que um edifício no mesmo talhão assim como é proibida a construção de outros edifícios nos terrenos posteriores às construções existentes à face da rua.

4 — Quando haja uma edificação na parte posterior do talhão, não é permitida qualquer nova construção do lado da rua.

5 — No caso de planos parciais ou planos especiais, aprovados, não haverá lugar para a aplicação dos números anteriores do presente artigo.

6 — Não é permitida mais do que uma habitação por piso, no sentido da profundidade do talhão.

Artigo 28.º

Profundidade das edificações

1 — A profundidade máxima das edificações não poderá exceder 15 m a partir de uma normal ao eixo da rua, para edifícios de duas fachadas, anterior e posterior.

2 — Para o caso em que as pretensões de novas construções ou reconstruções se façam entre edifícios existentes, cujas profundidades sejam superiores ou inferiores ao valor indicado no número anterior, a Câmara Municipal fixará o alinhamento posterior.

3 — A profundidade dos edifícios geminados, unifamiliares, pode atingir, no máximo, a dimensão da frente do talhão, quando o mesmo grupo geminado for construído simultaneamente e desde que a distância da fachada posterior ao limite posterior do talhão não seja inferior a 12 m.

4 — No caso dos edifícios unifamiliares, de quatro fachadas, a sua profundidade não poderá ser superior à dimensão da frente do talhão, do lado da rua, e quando aquele for regular. Quando assim não for, considerar-se-á a média entre a frente do lado da rua e a oposta.

5 — Exceptuam-se, da profundidade máxima dos 15 m, os edifícios públicos ou de interesse público, desde que, de uma maior profundidade, não resulte prejuízo para a estética, salubridade ou insolação dos edifícios contíguos ou próximos.

Artigo 29.º

Afastamento entre fachadas posteriores

1 — Nas zonas de compromisso existentes e onde a dimensão dos talhões se encontra definida por arruamentos, o afastamento entre fachadas posteriores, situadas *vis-à-vis*, não poderá ser inferior a 20 m.

2 — O valor referido anteriormente poderá reduzir-se para 10 m apenas nos casos em que a Câmara Municipal entenda que as circunstâncias do local são irremediáveis e que daí não advirá inconvenientes de salubridade e tranquilidade para os utentes ou vizinhos.

Artigo 30.º

Afastamentos entre fachadas laterais

1 — O afastamento mínimo entre fachadas laterais será de 10 m.

2 — Nos casos em que a Câmara Municipal preveja que as construções sejam em ala contínua, a edificação ocupará toda a extensão da frente do talhão.

3 — Quando se trate do referido no número anterior e as edificações sitas nas propriedades contíguas apresentem fachada lateral, deverá o interessado apresentar na Câmara Municipal a documentação necessária que faça prova de que o proprietário vizinho não se opõe à realização de uma edificação que confinará com a propriedade contígua e com esta fará meação.

4 — Poderá autorizar-se um afastamento inferior ao referido no n.º 1 do presente artigo, apenas nos casos em que haja compromissos de edificações existentes e em que a construção pretendida seja considerada como conveniente para o melhor arranjo local.

Quando tal se verifique, a edificação pretendida afastar-se-á do limite de propriedade uma distância nunca inferior à do edifício existente ao limite referido. Não se admitirá, no entanto, que a distância entre fachadas laterais seja inferior a 5 m.

Artigo 31.º

Logradouros

A profundidade do logradouro será, no mínimo, igual à altura da edificação.

2 — Considera-se altura de construção, a cota de 0,50 acima do último tecto. Será medida a partir daquela cota, no plano da fachada posterior, até ao nível do terreno livre.

3 — Admite-se que a profundidade do logradouro seja metade da altura da edificação, quando:

a) Se verifique que a malha dos arruamentos existentes deixa os interiores das propriedades muito reduzidas e não permite o preconizado no n.º 1 do presente artigo;

b) As condições locais estejam irremediavelmente comprometidas por construções existentes e sem qualquer possibilidade de dar cumprimento ao indicado no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 32.º

Construções de anexos

1 — Entende-se por anexos as construções complementares do edifício principal cuja utilização será limitada a pequenos arrumos, galinheiros, lavadouros ou garagem privativa.

2 — A área dos anexos não será superior a 10% da área do talhão, quando haja garagem. No caso de não haver garagem a percentagem dos anexos será 5% em relação à área do talhão.

3 — A cobertura dos anexos deverá ordenar-se por forma a apresentar unidade de conjunto.

4 — As coberturas serão inacessíveis.

5 — Não são permitidos anexos nos casos em que seja admissível o prolongamento posterior do rés-do-chão ou da cave.

6 — Nas edificações que prevejam habitações por andares, os anexos destinar-se-ão, exclusivamente, ao utente do rés-do-chão.

7 — Admite-se, no caso das habitações por andares, que haja anexos correspondentes a cada andar, ao nível do rés-do-chão, desde que o acesso a este não ultrapasse a profundidade do conjunto da edificação.

8 — Não são permitidos logradouros sobre a placa da cobertura do rés-do-chão.

Artigo 33.º

Muros e vedação

1 — A altura dos muros de vedação do interior dos quarteirões não poderá ultrapassar 1,65 m.

2 — As vedações confinantes com a via pública terão 1,20 m, sendo permitido grades e sebes vivas, além da altura referida.

3 — As vedações conjugar-se-ão com as existentes sempre que esteticamente for recomendável.

4 — A Câmara poderá permitir ou obrigar a alturas ou soluções diferentes quando os planos parciais assim o determinem, por razões de estética ou outras, a fim de se obter unidade de conjunto. Para garantir esta unidade, a Câmara Municipal poderá definir as espécies e características dos materiais a aplicar.

Artigo 34.º

Talhões irregulares

1 — Sempre que se verifique que as dimensões ou a irregularidade dos talhões não oferecem condições que permitam uma implantação correcta da edificação, a Câmara Municipal procederá, se assim o entender, à expropriação daquelas parcelas até à profundidade de 50 m, a contar da via pública, a menos que os proprietários acordem entre si, sob orientação da Câmara, nas permutas e ajustamentos necessários.

2 — A Câmara Municipal poderá não autorizar construções em talhões que se apresentem obliquamente em relação à rua. Nestes casos, os proprietários terão de proceder às respectivas permutas.

3 — A Câmara Municipal poderá aceitar a edificação em lotes com pequena obliquidade em relação à rua, quando daí não resulte qualquer inconveniente para os edifícios existentes ou a prever nem tão pouco para o arranjo interior da edificação.

Artigo 35.º

Saliências

1 — Nas fachadas confinantes com arruamentos, são de admitir saliências constituindo alpendres, corpos salientes, varandas, ornamentos, quebra-luzes e beirais ou cornijas desde que obedeçam às regras constantes dos artigos deste regulamento.

2 — Entende-se por corpo saliente a parte de uma edificação avançada do plano da fachada e em balanço relativamente a esta, formando recinto fechado destinado a aumentar a superfície útil da edificação.

- 3 — Nas maximas fachadas, para efeitos de localização e extensão dessas saliências, consideram-se duas zonas, uma superior e outra inferior, separadas por um plano horizontal cuja altura acima do passeio, medida na parte mais elevada deste, é de 3 m.
- 4 — Na zona superior são de admitir todos os tipos de saliências indicados no n.º 1 deste artigo. Na zona inferior só são de admitir os alpendres e ornamentos.
- 5 — Os alpendres devem deixar sempre livres uma altura mínima de 2,5 m acima do passeio, medidos na parte mais alta deste e não podem ser colocados a um nível superior ao do pavimento do 1.º andar.
- 6 — A saliência máxima dos alpendres não pode ser superior à largura do passeio diminuída do 0,50 m; quando neste existirem árvores, postes ou candeeiros de iluminação, essa saliência será fixada de harmonia com as circunstâncias locais.
- 7 — Os corpos salientes não podem ocupar na fachada uma área que ultrapasse um terço da sua zona superior. Além disso, não podem prolongar-se até ao remate superior da fachada, devendo, nesta, deixar sempre uma zona livre de altura igual ao balanço.
- 8 — Os corpos salientes, varandas, ornamentos e quebra-luzes, formando saliências, devem ser localizados na fachada, de modo a não serem atingidos por planos verticais fazendo um ângulo de 30º com o plano da fachada e passando pelo ponto de intercepção da linha divisória dos prédios com o alinhamento da mesma fachada.
- 9 — Nas edificações com fachada lateral, as varandas, corpos salientes, ornamentos e quebra-luzes podem ocupar a fachada principal até à fachada lateral, sem prejuízo do n.º 7 do presente artigo.
- 10 — As varandas cujas grades sejam de ferro ou outro material de efeito equivalente, quanto à transparência, e cuja saliência não seja superior a 0,40 m, não estão sujeitas ao disposto no n.º 8 do presente artigo, devendo, no entanto, entre elas e a linha divisória das fachadas, existir sempre uma distância mínima de 0,25 m.
- 11 — Para um e outro lado da linha divisória das fachadas de edificações contíguas deve haver espaços livres de qualquer saliência, formando faixas verticais de 0,15 de largura.
- 12 — Os corpos salientes e varandas só são de admitir em ruas de largura igual ou superior a 9 m e os valores máximos que podem ter os seus balanços são de 0,04 da largura da rua, não podendo exceder 1,20 m.
- 13 — Se as guardas das varandas forem de grade de ferro ou outro material de efeito equivalente, quanto à transparência, os valores fixados no corpo deste artigo podem ser iguais a 0,05 da largura da rua, com o máximo de 1,50 m.
- 14 — As varandas a que se refere o n.º 13 do presente artigo não de admitir em ruas de largura superior a 8 m.
- 15 — No caso de existirem simultaneamente e sobrepostos, corpos salientes, varandas, ornamentos ou quebra-luzes, não pode ser excedido, para o conjunto, o valor estabelecido para os corpos salientes, nem podem os ornamentos e quebra-luzes ter, em relação aos corpos salientes em que se situam, saliência superior à estabelecida no n.º 12 do presente artigo.
- 16 — Os ornamentos e quebra-luzes podem ter uma saliência igual a 0,02 da largura da rua, não excedendo o limite máximo, de 0,60 m.
- 17 — Os ornamentos, quando situados na zona inferior, podem ter apenas 0,035 da largura do passeio, com o máximo de 0,20 m e não devem, pela sua natureza, constituir perigo ou incómodo.
- 18 — As montras não devem ser consideradas como ornamentos e, portanto, não podem formar saliência sobre o plano da fachada.
- 19 — As cornijas ou beirais podem ter um balanço igual a 0,06 da largura da rua, com o máximo de 1 m.
- 20 — Nas edificações de esquina, as saliências em cada uma das fachadas são fixadas de acordo com a largura do respectivo arruamento. Se a concordância entre as duas fachadas se fizer por curva, chanfro ou reentrância, consoante imposição da Câmara, na zona da fachada nesta parte compreendida, poderão ser adoptadas saliências maiores, desde que não ultrapassem os planos definidos pelas saliências permitidas nas fachadas confinantes.
- 21 — As saliências das fachadas situadas em alinhamentos recuados em relação ao arruamento ficam sujeitas ao disposto do n.º 8 ao n.º 16 do presente artigo e, além disso, não podem ocupar na fachada mais de um terço da área desta.
- 22 — Quando duas ou mais edificações formarem uma unidade arquitectónica, esta pode, para efeito da aplicação do presente regulamento, ser considerado como uma única edificação, desde que o respectivo projecto seja apresentado em conjunto e as obras das diversas edificações sejam executadas simultaneamente.
- 23 — Em casos especiais, resultante da localização, importância ou características da edificação a construir, poderá admitir-se, em desacordo com o disposto nos números anteriores do presente artigo, desde que, de tal

facto, resultem vantagens de ordem estética e se não verifiquem inconvenientes de ordem geral.

24 — As concessões ao abrigo do disposto anteriormente basear-se-ão sempre em pareceres ou informações favoráveis e devidamente fundamentados.

25 — Nos projectos de edificações submetidos à apreciação da Câmara Municipal e em que se prevejam saliências, deve, tanto nas plantas como nos cortes, ser indicado claramente o alinhamento.

CAPÍTULO III

Altura das edificações

Nota prévia

A altura das edificações é estabelecida atendendo, por um lado, a uma orientação mais rígida respeitante à vila e onde as solicitações são díspares, exigindo uma definição, quanto possível, rigorosa e não desprezando de todo em todo critérios anteriores e, por outro, uma proposta para as zonas de expansão contendo uma certa maleabilidade.

Artigo 36.º

Cartograma das alturas

- 1 — Os cartogramas n.ºs 33-34, são complementares deste capítulo.

Artigo 37.º

Vila

- 1 — Para as cercas da vila serão respeitadas as alturas e as indicações contidas no cartograma n.º 34, não se autorizando alturas superiores ou inferiores às fixadas.
- 2 — A Câmara poderá consentir em altura diferente, quando daí advinha uma melhoria de estética e salubridade.
- 3 — Nos casos do número anterior, a Câmara fará depender a aceitação de uma altura diferente da prevista, da prévia aprovação de um aditamento ao presente plano de altura das edificações, onde conste uma proposta de conjugação com as edificações próximas, existentes e a prever.
- 4 — Além das alturas estabelecidas, não são autorizados andares recuados, salvo os casos indicados no cartograma n.º 34.
- 5 — As áreas abrangidas pela designação de «Remodelação a longo prazo — Planos especiais», cartograma n.º 34, ficam sujeitas ao artigo 22.º das disposições especiais do zonamento, capítulo I.
- 6 — Nas áreas sob a designação de «Construção em regime de parque», cartograma n.º 34, as edificações serão em altura. A área coberta será superior a 15% da área definida no cartograma n.º 34. A restante área será integrada no domínio público. A apreciação de qualquer projecto deverá ser precedida da aprovação prévia de um plano de volumes, estudado para o conjunto da área.
- 7 — Exceptua-se, dos termos do número anterior, a área também designada de «Construções em regime de parque», compreendida entre a variante ferroviária, Rua 22, Rua 3 e Rua 19. A proximidade da variante ferroviária e a exiguidade do terreno resultante impõem uma solução especial de conjunto, para as edificações a prever. As construções serão envolvidas por espaços públicos. O plano de conjunto estabelecerá a altura das edificações, espaços públicos entre o caminho de ferro e as edificações, e entre estas, superfícies de ocupação, etc. São aplicáveis as alíneas a) e b) do artigo 22.º
- 8 — Os edifícios que enquadram o jardim de João de Deus e a feira actual, pela sua situação e porque a sua elevada altura o permite, sob o ponto de vista estético e económico, terão o rés-do-chão recuado em relação ao plano da fachada, formando uma galeria.

Artigo 38.º

Largura dos arruamentos

(Cartograma n.º 33)

- 1 — Nas zonas assim designadas, a altura das edificações não será superior à largura da rua.
- 2 — Quando a largura da rua for variável, consider-se-á que a cerca será a média da largura máxima e mínima.
- 3 — No caso de se verificar o prescrito no número anterior, a Câmara estabelecerá um plano especial de alinhamentos e de alturas das construções, sem prejuízo do teor do n.º 2 do presente artigo.

4 — Quando a Câmara aceitar ou impuser um recuo para a implantação de um ou mais edifícios, a altura das edificações será a mesma como se fosse à face do arruamento.

5 — Para os largos ou praças existentes ou a prever, serão estabelecidos planos especiais de cêrceas, em conformidade com o carácter local, a preservar ou a imprimir, sempre em conformidade com a escala do espaço a enquadrar.

Artigo 39.º

Planos de conjunto aprovados

1 — As alturas fixadas e aprovadas não poderão ser alteradas para mais ou para menos.

2 — Sempre que se julgue necessário, a Câmara poderá exigir os projectos dos arruamentos com perfis longitudinais e transversais por forma a permitir avaliar a conjugação das alturas. Em perfis longitudinais na escala de 1:500, serão representadas as silhuetas das edificações no seu conjunto. Nos perfis constarão as cotas do terreno, existentes e a prever.

Artigo 40.º

Habitações unifamiliares e tipo unifamiliar

A cêrcea máxima para as edificações unifamiliares será a correspondente a cave, rés-do-chão e primeiro andar. Serão isoladas ou geminadas, apresentando, respectivamente, quatro e três fachadas. Nos sectores onde já estejam definidos os alinhamentos, serão os mesmos respeitados, a menos que a Câmara entenda estabelecer, para melhoria local, novos alinhamentos. Nos outros sectores, a fachada principal distará, no mínimo, 5 m da guia do passeio, ou quando esta não exista, a mesma será medida da face inferior da berm da estrada.

2 — Os edifícios geminados conjugar-se-ão, obrigatoriamente, quanto a remates superiores ou cornijas.

3 — As edificações do tipo unifamiliar terão a cêrcea equivalente a cave, rés-do-chão e dois andares. Estas edificações serão em grupos geminados podendo constituir grupos em ala contínua com extensão máxima de 25 m. A Câmara não autorizará a frente referida quando daí advinha prejuízo para o local.

4 — Nas edificações unifamiliares, ou tipo unifamiliar, não são autorizadas, além do pavimento acima da cave, escadas exteriores para fazer comunicar os andares com o logradouro.

Artigo 41.º

Estudos de volumes e implantação

1 — Para estas zonas serão feitos estudos especiais, elaborados por unidades de conjunto, sendo necessário que:

- a) Se garantam as boas condições de insolação, quer dos volumes propostos, quer das construções existentes;
- b) Os volumes a prever atenderão sempre às transições harmónicas com os edifícios existentes da proximidade;

2 — Elaborar-se-ão planos parciais completos, definindo alturas e as suas conjugações.

Artigo 42.º

Edifícios torre

1 — Estes edifícios são sobretudo destinados a constituir pontos de destaque e referência na composição urbana. A sua altura não poderá ser inferior a 12 andares.

2 — A apreciação de qualquer projecto de arquitectura ficará pendente da prévia elaboração e aprovação do plano parcial da zona envolvente.

3 — O plano parcial citado no número anterior assumirá o carácter de projecto completo com vista a execução e conterá todos os elementos de relação com as previsões existentes. Se o plano não for perfeitamente claro nas indicações respeitantes ao estado actual e às previsões, não será aprovado.

4 — A área coberta não poderá ser superior a 380 m².

5 — A área envolvente será integrada previamente no domínio público.

6 — Estes edifícios apenas se poderão realizar depois do início dos trabalhos da variante da estrada nacional n.º 109.

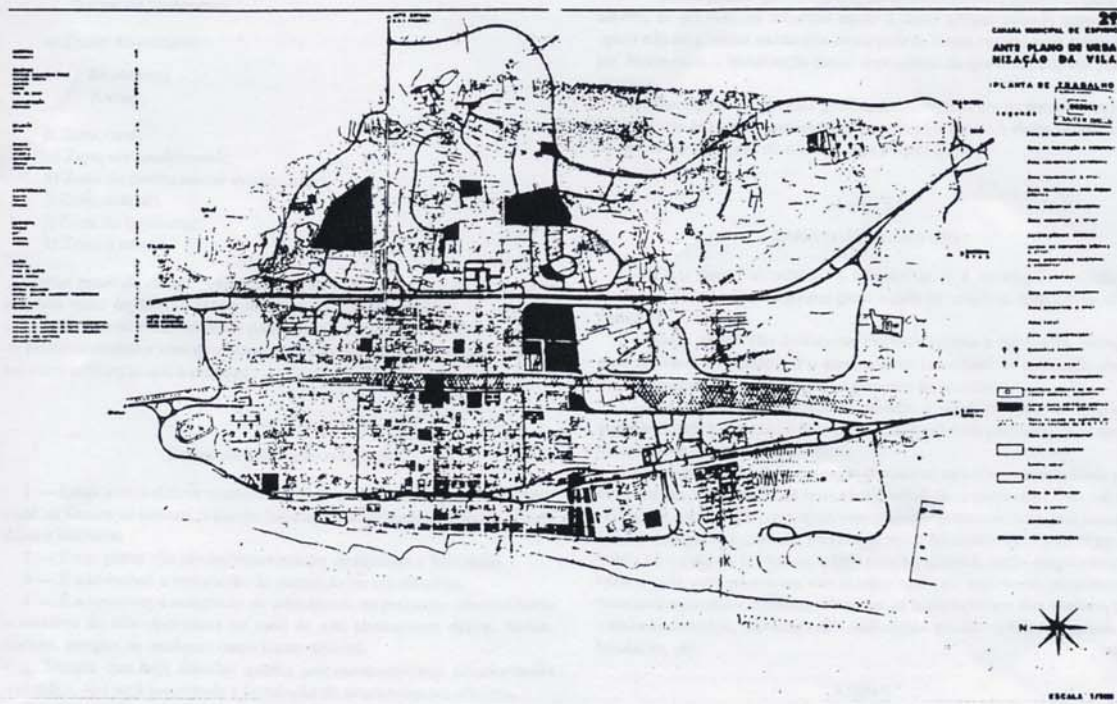
CAPÍTULO IV

Omissões e dúvidas

Artigo 43.º

1 — Os casos omissos, ou aqueles que suscitem dúvidas na sua interpretação, serão submetidos à consideração da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.

2 — Toda e qualquer alteração do antepiano e respectivo regulamento, será introduzida sob a forma de aditamento, mediante consulta prévia àquela Direcção-Geral.



4 - Designação das peças desenhadas constituintes do PGU

- 1 - Planta de 1900, publicada na Gazeta de Espinho, de 9 de Junho de 1901 (n.º 23)
- 2 - Estradas do Concelho - Planta do Estado actual (escala 1/25.000)
- 3 - Estradas da Vila - Planta do Estado Actual (escala 1/25.000)
- 4 - Pavimentações - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 5 e 6 - Camionagem - Percursos / Concelho - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 7 - Inquérito Genérico - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 8 - Sectores de Inquérito - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 9 - População - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 10 - Delimitações e densidades - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 11 - Agregado familiar - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 12 - População escolar - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 13 - Escolas primárias - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 14 - Comércio - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 15 - Electricidade - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 16 - Abastecimento de água - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 17 - Saneamento - Planta do Estado actual (escala 1/5.000)
- 18 a 21 - Altura dos edifícios - Planta do Estado actual (escala 1/2.000)
- 22 a 25 - Conservação dos edifícios - Planta do Estado actual (escala 1/2.000)
- 26 - Equipamento escolar e comercial - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 27 - Áreas verdes - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 28 - Serventia de transportes - Sugestão - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 29 - Zonamento - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 30 - Esquema das vias principais - Planta da Proposta (escala 1/5.000)
- 31 - Perfis transversais das vias principais - (Escala 1/100)
- 32- Extracto do "Ante-projecto da Variante à E.N.109 - entre Miramar e Espinho" da J.A.E. (Junta Autónoma das Estradas) - (Escala 1/2000)
- 33 - Altura das edificações - (Escala 1/5.000)
- 34 - Altura das edificações, Vila - (Escala 1/5.000)
- 35 - Faseamento - (Escala 1/5.000)
- 36 - Relações rodoviárias com a região - (Escala 1/25.000)

5 - Relação dos diversos Planos e alguns pareceres subsequentes ao PGU

Tipo	Designação	Autoria	Data	Aprov. CM	Aprov. AM	Data
pgu	P.G.U. de Espinho	Arqt. Urb.	Nov.67			06-10-1973
pparcial	P. Parcial do Q. das ruas 26, 33, 53 e Av. 32	Arqt. Urb.	Jun.69	02-07-1969		
pp	P.P. da Zona Nascente da Rua 28	Arqt. Urb.	Set.69	19-11-1969		20-04-1970
parecer	Parecer 930 A - Arranjo Parcial (Nascente da Rua 28)	Arqt. Urb.	Set.69			19-11-1969
arrurb	Arranjo de terrenos a sul da Rua 33	Arqt. Urb.	Jan.71			
parecer	Parecer 2107 - Plano de Pormenor das ruas 21,23,30 e 32	Arqt. Urb.	Mai.71	02-06-1971		
pparcial	P.Parcial da Zona do Liceu	Arqt. Urb.	Nov.71	03-12-1971		02-03-1973
parecer	Parecer 4150 - Arranjo da Q. das ruas 15,19 e 30	Arqt. Urb.	Jan.72	04-02-1972		
parecer	Parecer 1168 - Estudo dos q. das ruas 29, 31, 8 e 14	Arqt. Urb.	Mar.72	19-04-1972		
parecer	Parecer 1169 - P.P. do Q. das ruas 23, 30, 25 e Av.32	Arqt. Urb.	Mar.72	10-05-1972		
pparcial	Plano Parcial da Zona do Colegio	Arqt. Urb.	Abr.73	08-06-1973		
parecer	Parecer 1244	Arqt. Urb.	Abr.73	08-11-1973		
parecer	Parecer 1376 - P.P. do Q. das ruas 28,30,29 e 31	Arqt. Urb.	Mai.74	22-11-1974		
parecer	Parecer 1359	Arqt. Urb.	Jun.74	01-08-1974		
parecer	Parecer 1359 (Q19,21,26 e 28)	Arqt. Urb.	Jun.74			
parecer	Parecer 1390 - Q. das ruas 20,22,33 e 29 (C. Paroq. e E. P. n 2)	Arqt. Urb.	Dez.74			
pp	P.P. da zona compreendida entre a E.N. 326 e a Av.32	Arqt. Urb.	Mai.75			
estudo	Estudo do Q. das ruas 20,22,37 e 39	Arq. Moreira Costa	Fev.76			
estudo	Estudo da E.N. 109 (constr. em terrenos À margem da EN109)	Arqt. Urb.	Ago.76			
plano	Conjunto habitacional da Quinta da Marinha	F.F.H.	Jun.77	02-07-1977		
pp	P. P. do Complexo Habitacional da Ponte D'Anta	F.F.H.	Nov.77			
pp	P.P. da Zona da Escola do Ciclo Preparatorio	Arqt. Urb.	Dez.78	05-01-1979		13-10-1977
parecer	Parecer 1840	Arqt. Urb.	Mai.79	19-11-1981		20-10-1981
plano	Plano da Zona do Matadouro	Arq. Lacerda Machado	Ago.79	04-10-1979		20-02-1980
parecer	Parecer n 1797	Arqt. Urb.	Set.79	04-10-1993		
pp	P.P. da Zona Norte do Parque da Cidade (1 Fase)	Arqt. Urb.	Abr.81	28-05-1981		22-08-1985
estudo	Parque da Cidade (Estádio Munic., C. de Tennis e Nave Desport.)	Arqt. Urb.	Jul.81			12-01-1978
parecer	Parecer 2070 (Q18,20,39 e 41)	Arqt. Urb.	Abr.82			
pparcial	P.Parcial a Sul de Espinho (P.P. do nucleo hab.Praia de Paramos)	Arqt. Urb./Arq.Botelho	Nov.82			06-12-1984
pp	P.P. da Zona Norte do Parque da Cidade (2 Fase)	Arqt. Urb.	Jan.83	18-02-1983		
pparcial	P.P.U. da Zona Industrial de Espinho (1 e 2 Fase)	Arqt. Urb.	Jun.83	04-11-1983		01-11-1987
pp	P.P. da Zona compreendida pelas ruas 31, 35, 30 e 32	Arqt. Urb.	Dez.83	20-01-1984		
purb	P.Urbanístico a norte dos C.M.1004 e Rua 19	Arqt. Urb.	Abr.84	31-05-1984		
pp	P.P. da Zona Norte da Rua 62	D.P.U. / D.E.P.	Abr.84	29-08-1989	26-09-1989	15-04-1991
parecer	Parecer 2253 (Q. Av 32, ruas 17, 19 e das Alminhas)	Arqt. Urb.	Jul.84			
pp	P.P. da Zona Norte do Parque da Cidade (3 Fase)	Arqt. Urb.	Out.84	23-11-1984		
pp	P. P. da Zona do Souto de Anta	Arqt. Urb.	Jun.85	12-07-1985		
purb	P.Urbanístico envolvente da Via Central	Arqt. Urb.	Mai.86	11-04-1986		25-05-1983
pp	P.P. da Zona Norte de Espinho	Arqt. Urb.	Dez.86	09-09-1988		
parecer	Parecer	Arqt. Urb.	Out.87			
pp	P.P. de Anta	Arqt. Urb.	Abr.88	13-05-1988		
pp	P.P. do Q. das 24, 41, 20 e C. Ferro (Vale do Vouga)	Arqt. Urb.	Jan.90	03-04-1990	06-02-1993	
pp	P.P. do Q. das ruas 4, 6, 25 e 27	Arqt. Urb.	Mar.90		25-10-1990	08-05-1991
pp	P. P. da Zona da Escola Preparatoria C+S em Silvalde	Arqt. Urb.	Mai.90	05-07-1990	24-06-1993	
estudo	Prolongamento a norte da Esplanada da Beira-Mar	Arqt. Urb.	Dez.90			
estudo	Estudo do Q.o das bombas de gasolina (Av. 24 e rua 22)	Arqt. Urb.	Abr.91			
parecer	Parecer 2975 (Q33, 35, 18 e 20)	Arqt. Urb.	Jun.91			
pdm	P.D.M. de Espinho	G.A.A.P.E.	Set.91	18-12-1992	03-01-1994	21-04-1994
plano	P. da Ponte D'Anta Zona Norte / Estrada da Divisao	Arqt. Urb.	Out.92	16-02-1993		
pp	P.P. do Q. compreendido pelas ruas 23, 20, 27 e 24	Arqt. Urb.	Mar.93			
pp	P.P. do Q. compreendido pelas ruas 4,6,27 e 29	Arqt. Urb.	Out.94	15-11-1994		
pp	P.P. da zona compreendida entre as ruas 41, 20, Golfe e Ribeira	Arqt. Urb.	Dez.94	17-01-1995		
pp	P.P. da zona comp. entre a E.N.109, R. do Loureiro e Fonte	Arqt. Urb.	Mar.95	19-11-1996	30-04-1997	
pp	P.P. a norte do campo de futebol, E. P. e J. de F. de Silvalde	Arqt. Urb.	Set.95	10-10-1995		
pp	P.P. em Silvalde (Ruas do Calvario, Nova e E.N. 109-4)	Arqt. Urb.	Jan.96			
pp	P.P. do Q.o compreendido pelas ruas 7, 9, 16 e 18	Arqt. Urb.	Set.96	05-11-1996		

